

SIEYÈS ET SA PENSÉE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DES LETTRES
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

PAR

PAUL BASTID

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
AGRÉGÉ DE PHILOSOPHIE
AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LYON

*J'ai souvent entendu parler de la cause finale
du monde et de tout ce qu'il renferme; il est
bien plus vrai de dire que la cause finale de
tout le monde social doit être la liberté indi-
viduelle.*

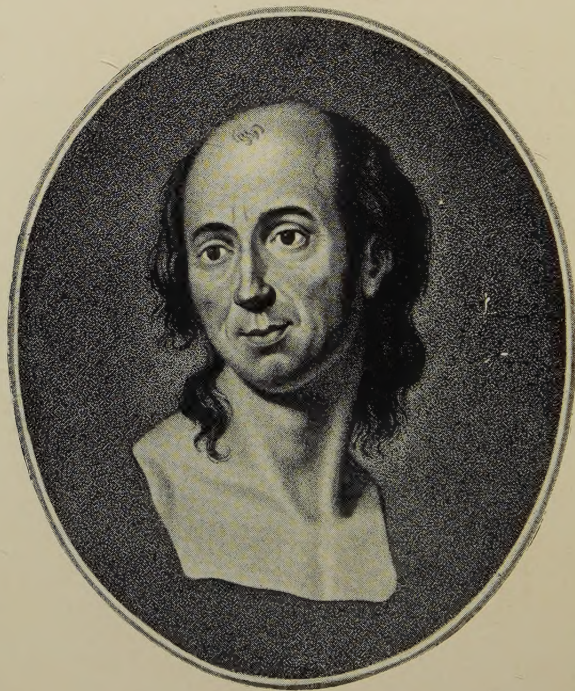
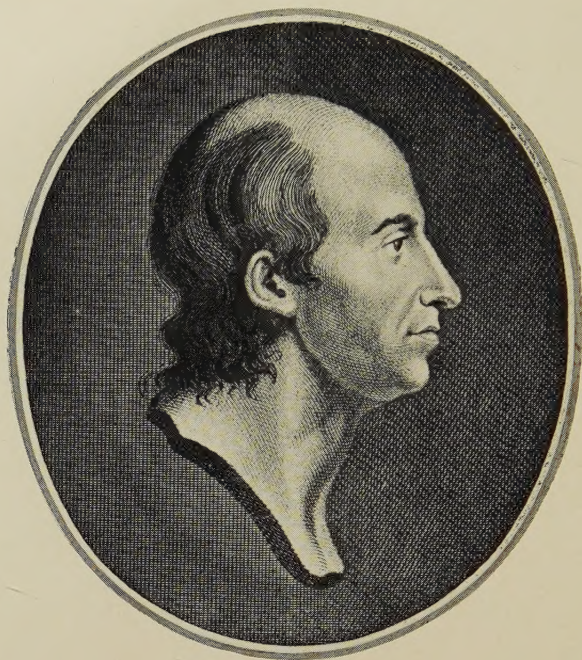
SIEYÈS, 18 thermidor an III



LIBRAIRIE HACHETTE

*Thèse Paris
1939.*

SIEYÈS
ET SA PENSÉE



PORTRAITS DE SIEYÈS, PAR BRÉA. (*Bibl. Nat.*)

Frontispice.

SIEYÈS ET SA PENSÉE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS LETTRES
PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DES LETTRES
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

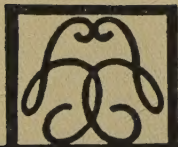
PAR

PAUL BASTID

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE
AGRÉGÉ DE PHILOSOPHIE
AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LYON

*J'ai souvent entendu parler de la cause finale
du monde et de tout ce qu'il renferme; il est
bien plus vrai de dire que la cause finale de
tout le monde social doit être la liberté indi-
viduelle.*

SIEYÈS, 18 thermidor an III



LIBRAIRIE HACHETTE

47803



Tous droits de traduction, de reproduction
et d'adaptation réservés pour tous pays,
Copyright by Librairie Hachette, 1939.

*A la mémoire de mon père qui,
parmi tant d'autres dons, connus de
ceux-là seuls qui l'ont approché, avait
de la liberté individuelle le sentiment
le plus aigu, le plus subtil et le plus
délicat que j'aie jamais rencontré.*

SIEYÈS

ET SA PENSÉE

INTRODUCTION

LA haute, énigmatique et solitaire figure de Sieyès nous a toujours attiré. Pour l'historien, pour le philosophe, pour le juriste elle se dessine avec un relief égal.

La vie publique n'est guère faite que d'improvisations discontinues. Elle représente un empirisme impuissant même, d'ordinaire, à se saisir et à se reconnaître comme tel. De tous les hommes politiques français, l'abbé Sieyès est sans doute le seul dont les conceptions aient offert l'architecture propre aux grandes doctrines philosophiques. Ce personnage qui, tour à tour député, diplomate, gouvernant, s'est trouvé au cœur des événements les plus décisifs de notre vie nationale, a envisagé les réalités humaines parmi lesquelles il évoluait sous l'angle d'un système, dont les grandes lignes sont demeurées constantes, bien que beaucoup de détails en aient varié, et qui n'a été exposé nulle part dans son ensemble.

Sieyès a cru que la société politique pouvait être façonnée selon les lois de l'intelligence. Son rêve a été entouré d'un immense prestige. Nul autre plus que lui n'a pu se croire près du but. Aussi la déroute de ses idées est-elle en apparence l'une des plus lamentables que l'histoire ait enregistrées. C'est ce qui fait la singularité de son destin.

Nous avons peine aujourd'hui à nous imaginer la gloire qui fut la sienne. Un contemporain, qui a été son traducteur, ose à peine lui comparer Kant : aux yeux du Prussien Ælsner, Kant est pour l'Allemagne ce que Sieyès était pour la France avant la Révolution. Mais, depuis lors, Sieyès, qui a ajouté l'action à la pensée, n'est-il pas plus grand, puisque plus complet ? Au moins forment-ils, en tant que philosophes, un diptyque : Sieyès et Kant, comme jadis Calvin et Luther, sont les deux grands artisans d'une nouvelle réforme morale (1).

Pareil témoignage n'est point isolé. Sainte-Beuve, qui a eu le privilège de consulter les papiers de Sieyès, affirme y avoir trouvé, dans des lettres de correspondants étrangers, en particulier de correspondants allemands, des traces multiples d'une admiration analogue (2). Et, pour la France, les références seraient innombrables. L'abbé Sieyès était couramment appelé

chez nous un Descartes ou un Newton de la politique, quand ce n'était pas un Solon ou un Lycurgue. Il n'y avait d'ironie dans ces formules que chez quelques-uns.

Aujourd'hui cependant, le nom seul est connu du grand public, qui ne lui rattache aucune œuvre populaire ni durable. On sait confusément que Sieyès a ouvert la Révolution et qu'il l'a fermée, que, défenseur du Tiers en 1789, il est devenu ultérieurement une sorte de grand ingénieur constitutionnel, aux plans subtils et compliqués. Mais sa vie politique semble souvent en lacune, et comme nos institutions n'ont conservé la trace apparente de ses épreuves que dans la période à la fois décriée et oubliée des deux Empires, on en conclut assez légèrement que les idées de Sieyès ne sont que vieilleries hors d'usage ; on fait participer sa mémoire au discrédit dont les textes napoléoniens sont l'objet.

Rien de plus injuste que cette condamnation sommaire ; car saisir Sieyès dans son contact malheureux avec le césarisme, qui n'a emprunté à sa pensée que pour la déformer, c'est méconnaître l'essence d'un système pour lequel le terme de libéral mériterait d'avoir été inventé. A tous égards la pensée de Sieyès s'oppose à celle de Bonaparte. Au surplus, le Sieyès de l'an VIII ne s'éclaire que par référence au Sieyès constituant.

Rétablir la continuité dans le rôle intellectuel d'un personnage qui ne se manifeste que par intervalles, qui n'a écrit que des observations fragmentaires, et dont par suite on ne connaît guère que des attitudes ou des formules qui ont permis de le cliché plus que de le connaître, tel a été le but de cet ouvrage. On s'y est efforcé — est-il besoin de le dire ? — d'oublier à la fois les injustices certaines de la postérité et les louanges hyperboliques de quelques contemporains. Il ne pouvait s'agir que de restituer à la physiologie de Sieyès sa véritable place. Les passions qu'il a suscitées sont assez éteintes pour que le danger de partialité ne soit plus très grand désormais.

L'entreprise en revanche s'avérait matériellement difficile, car, pendant toute la période révolutionnaire, l'influence de Sieyès, comme le note Sainte-Beuve, n'est nulle part et elle est partout. C'était donc toute l'histoire des dix années les plus tumultueuses qu'ait connues la France qu'il fallait prospecter. Or, les documents relatifs à Sieyès et qui permettraient de l'isoler n'abondent pas. On a dit qu'il y avait de l'inconnu en lui et de l'occulte. Cette impression ne disparaîtra jamais complètement.

Le but que nous nous proposons et la nature même du sujet justifient, croyons-nous, la méthode que nous avons suivie. Nous n'avons pas pensé que l'ordre historique fût le seul à considérer. Il ne s'agissait pas d'écrire la vie de Sieyès comme la biographie de tel autre grand acteur de la Révolution. Sieyès est cela, mais il est aussi autre chose. Le philosophe politique nous intéresse chez lui plus que l'homme public. D'autant qu'il a exercé sur les institutions et sur la pensée françaises une influence puissante et durable, encore qu'à certains égards mystérieuse : nous la soupçonnions avant de commencer notre travail ; nous en sommes certain aujourd'hui et nous espérons en fournir la preuve.

De là les divisions de notre étude. La première partie seule offre un

aspect chronologique. De toute évidence, nous ne pouvions songer une minute à éliminer l'analyse des événements. Mais nous avons essayé de reconstruire en dehors d'eux le système, sans dissimuler d'ailleurs son évolution : c'est l'objet de toute la seconde partie. Enfin, nous avons consacré une fraction assez importante de ce livre au rayonnement ultérieur de la pensée de Sieyès.

Dira-t-on qu'il est arbitraire de dissocier l'action et la pensée, et que mieux eût valu exposer les théories politiques de Sieyès telles qu'elles se présentent, c'est-à-dire au jour le jour ? Cette objection, nous nous la sommes faite ; elle ne nous a pas paru décisive. C'est que nous aurions, en procédant ainsi, encouru le reproche plus grave de mutiler la pensée de Sieyès, car aucune circonstance historique ne lui a jamais permis de systématiser ses vues, dont l'unité pourtant n'est pas douteuse. Sieyès a touché à toutes les parties du droit public, mais il y a touché successivement et en ordre dispersé. Le plan général n'était que dans son esprit. S'agissant d'un homme qui professait avec éclat le mépris de l'histoire, il a donc paru possible d'oublier un instant la succession des faits et de rechercher l'économie interne de la doctrine.

D'un bout à l'autre de cette étude, que nous avons cherché à faire minutieuse, nous avons eu le souci d'éviter les surcharges inutiles. Nous avons ainsi réduit au minimum les citations et les références. Il va sans dire toutefois que notre travail, qui représente plusieurs années de patientes recherches, repose sur un dépouillement attentif des sources. On trouvera à la fin du volume l'énumération des principaux documents consultés.

Sur leur valeur relative, quelques considérations générales suffiront ici.

Les pièces d'archives et les écrits personnels de Sieyès constituent les seules sources authentiques.

Si l'on met à part les documents diplomatiques conservés aux Affaires étrangères, qui ne concernent qu'une partie très spéciale du sujet, les archives sont pauvres. Elles ne relatent que des faits purement extérieurs, dénués d'intérêt doctrinal, le plus souvent même sans grande importance historique. Outre les Archives nationales, où l'abondance relative des mentions ne doit pas faire illusion sur leur signification intrinsèque, nous avons consulté les Archives du Var, celles des Côtes-du-Nord et celles d'Eure-et-Loir, d'où, grâce à l'obligeance de leurs conservateurs, nous avons pu extraire quelques pièces de portée minime. Nous avons eu également recours aux Archives du Ministère de la Guerre et à celles de Chantilly, où il n'y a presque rien, ainsi qu'aux registres de Saint-Sulpice, où il y a peu de chose.

Les écrits de Sieyès, bien que fort substantiels, ne sont pas très volumineux. Quelques centaines de pages au total, réparties en brochures ou discours qui portent tous dans une certaine mesure la marque de l'actualité et dont aucun ne forme à vrai dire un traité complet. La liste même en prête à controverse, car tous ne sont pas signés et quelques-uns sont signés par d'autres. Il faut y ajouter une correspondance de jeunesse, très révélatrice, qui a été retrouvée et publiée en 1897 par O. Teissier.

En dehors de ces textes connus, les papiers personnels de Sieyès, qu'a compulsés Sainte-Beuve, offriraient un intérêt de premier ordre. Les quelques extraits qui en figurent dans les *Lundis* possèdent un relief incomparable. Mais ces documents sont aujourd'hui perdus, ainsi qu'a bien voulu nous l'écrire M. Fortoul, héritier de leur détenteur primitif. M. Fortoul a d'ailleurs eu l'amabilité de nous communiquer un début de plan que son grand-père avait écrit pour un ouvrage qu'il comptait consacrer à Sieyès, et que la mort a interrompu. Par malheur, les notes succinctes de l'ancien ministre du Second Empire sont pour nous en partie sibyllines, parce qu'elles se réfèrent constamment au matériel documentaire qui avait été communiqué à Sainte-Beuve et que nous ne possédons plus. Le cas échéant toutefois, elles nous ont été utiles et nous prions M. Fortoul de bien vouloir trouver ici nos plus vifs remerciements.

Chez les descendants collatéraux de Sieyès nous ne croyons pas qu'il y ait à glaner beaucoup. En tout cas, aucune aide ne nous est venue de ce côté.

Quant à la littérature du sujet, elle est immense, puisque, à certains égards, elle se confond avec celle de la Révolution tout entière. Outre les publications générales d'actes originaux, outre le *Moniteur*, qui a été longtemps soumis à l'influence de Sieyès, il a fallu consulter les journaux de l'époque, et même dépouiller les mémoires, si nombreux et d'ailleurs si tendancieux souvent, sans parler des histoires générales et de beaucoup d'études particulières. On n'en a retenu que l'essentiel. Il ne pouvait être question de reprendre à propos de Sieyès toute l'histoire révolutionnaire. Il n'y avait pas lieu non plus de laisser dévier cet ouvrage vers le récit anecdotique, ni d'accentuer la différence de contexture entre la première et la seconde partie, où l'analyse des conceptions du philosophe politique se suffit souvent à elle-même.

Il faut, bien entendu, faire une place à part aux interprètes de Sieyès qui, comme Mignet et Boulay de la Meurthe, ont prétendu nous livrer plus ou moins directement sa pensée. C'est pour nous une bonne fortune de posséder leurs exposés. Mais ils sont contradictoires sur plus d'un point.

Les monographies consacrées à Sieyès nous ont servi; elles ne nous ont pas découragé. Si l'on met hors de page la brève mais lumineuse esquisse de Sainte-Beuve, il n'a été consacré à Sieyès aucune œuvre décisive; et bien que nous ne nous flattions pas de l'apporter, nous pensons qu'après les travaux estimables de Beauverger, de Bignon et de Néton par exemple, dont le premier est un peu court, dont les deux autres relèvent de la biographie plus que de l'analyse doctrinale, et qui n'ont pas tous évité la déclamation ni la polémique, il reste encore beaucoup à faire.

Quoi qu'on puisse penser de l'œuvre de Sieyès, on ne saurait contester qu'elle ne soit éminemment caractéristique de l'esprit français. Qualités ou défauts, peu importe — pour l'instant — ce qu'elle en manifeste. La théorie constitutionnelle de Sieyès demeure un des plus authentiques produits de notre idéologie nationale. A ce titre seul elle mériterait une étude objective et scientifique.

Elle la mérite d'autant plus que, sans qu'on s'en rende toujours compte, la pensée du grand doctinaire de la Révolution s'est profondément infiltrée dans notre droit positif et qu'elle s'est incorporée aux méditations politiques et juridiques des générations ultérieures. Là est la grande revanche de Sieyès. Son activité spéculative et son rôle historique se sont éteints après brumaire. Mais il est devenu un grand classique du droit public français. N'est-ce pas le propre des grands classiques que les principes dégagés par eux entrent dans le patrimoine commun, jusqu'au point de ressembler à une invention collective, tant la trace de leur origine individuelle s'estompe graduellement? C'est ce qui est arrivé à Sieyès, dont l'influence n'a jamais été aussi grande qu'au moment où on la croyait évanouie sans retour. Il a été en fait le précurseur d'une foule d'idées que nous croyons neuves; et les controverses des juristes contemporains font parfois brusquement penser à lui. Depuis la Révolution, les principes de notre droit public sont demeurés, dans une certaine mesure, constants. Sous les revêtements variables de nos constitutions successives, à travers la plus grande diversité des réalisations organiques, le fonds perpétuellement retourné n'a pas changé de nature : individualisme et régime représentatif, les deux grandes notions dégagées et analysées par Sieyès, n'ont pas cessé d'en former les éléments; le cadre est demeuré le même : l'unité française. Dès lors, comment s'étonner si, à l'origine de tant d'institutions et de théories constitutionnelles ou même administratives, on trouve un passage, un mot, une indication du maître? Son langage était laconique presque toujours, elliptique assez souvent. L'inspiration pourtant ne fait pas de doute. Les imitations ont été nombreuses. Elles n'ont pas toutes été conscientes. La pensée de Sieyès s'est en quelque sorte offerte au pillage des générations, sans que celles-ci aient toujours eu le sentiment de s'approprier un bien étranger. On s'est passé de plume à plume et de cerveau à cerveau les idées du philosophe, pendant que l'on consacrait à l'homme politique quelques lignes dédaigneuses. Ces idées ont été revêtues d'une glose collective et anonyme, sous laquelle la personnalité vigoureuse de l'auteur disparaît. L'œuvre de Sieyès, ensevelie dans la poussière d'un très petit nombre de bibliothèques, se défendait mal contre les plagiateurs. Peut-être s'en accommoderait-il lui-même, qui tenait plus à l'influence réelle qu'à la gloire, car il avait moins de vanité que d'orgueil.

Ce livre devait paraître pour le centenaire de sa mort. Des événements indépendants de notre volonté en ont retardé de trois ans la publication. Entre-temps, le centenaire a passé, très inaperçu. Nous ne croyons pas cependant qu'une étude portant sur le plus grand théoricien de la Révolution ait rien perdu de son actualité à la veille du cent-cinquantième anniversaire de 1789 : il s'agit après tout de notre philosophie politique traditionnelle (1). Au moment où cette tradition est battue en brèche de toutes parts, du dehors encore plus que du dedans, il ne saurait être inutile de réfléchir sur ses origines et sur sa continuité historique.

PREMIÈRE PARTIE

L'HOMME ET LA VIE

PREMIÈRE PARTIE

L'HOMME ET LA VIE

LES portraits de Sieyès qui nous ont été conservés le montrent presque tous dépourvu de force physique et suppléant par l'énergie intérieure aux insuffisances de la nature.

L'enfant chétif, malingré et sans voix dont parlent les biographes et qui devait vivre néanmoins plus de quatre-vingt-huit années, n'apparaît pas dans sa maturité comme particulièrement favorisé entre les grandes figures de la Révolution. Il n'a ni la puissance fascinatrice d'un Mirabeau, d'un Danton, ni même la physionomie nerveuse, et animée jusque dans sa raideur, d'un Robespierre. Certes, il ne possède aucune des tares, des infirmités d'un Marat; sa complexion physique délicate n'en faisait pas nécessairement un aigri, comme on l'a suggéré pour d'autres. Mais il n'était point de ceux qui portent le succès politique inscrit sur leur visage.

La *Notice* sur sa vie, qu'il a inspirée sinon entièrement écrite, insiste sur l'état faible et languissant de la santé de Sieyès dans son enfance. Sa correspondance de jeunesse avec son père est remplie de doléances à cet égard. Il se plaint sans cesse, en particulier, de ses yeux. A certains moments, il déclare qu'il a la tête couverte de dartres (1). Une note, établie par lui (sans doute pour un médecin), détaille toutes ses infirmités : hernie, varices, etc. (2). Plus tard, Bonaparte expliquera un jour les sautes d'humeur de Sieyès par une mauvaise circulation du sang (3).

Une taille moyenne, un corps plutôt sec, des cheveux ni blonds ni bruns, un front presque étroit mais haut et bombé, un teint pâle, un nez aigu et busqué, un visage tout en longueur. Un ensemble de traits qui n'est pas à proprement parler disgracieux (Elsner, toujours bienveillant, le qualifie même de régulier) (4), mais qui demeure sans charme dans sa rigidité émaciée; un regard dénué de flamme et comme tourné vers le dedans, une bouche mince et peu expressive; une certaine gaucherie corporelle, qui se trahit au seul dessin des épaules. Tel est Sieyès, du moins au repos; car, la vivacité provençale a dant, i se révélait parfois à ses interlocuteurs extraordinairement animé, voire brusque ou fougueux. Tous les contemporains en témoignent. Un voyageur alle-

mand, Frédéric-Jean-Laurent Meyer, qui lui a rendu visite sous le Directoire, affirme qu'il a des moments de « bourrasque », vite maîtrisés. Lorsqu'il parle sur un sujet qui l'intéresse, « le regard de ses grands yeux noirs est ferme »; « sa voix, quoique, avec une poitrine faible qui l'empêche de parler en public, est pleine et forte dans sa chambre (1) ».

De bonne heure, une calvitie très prononcée, mais irrégulière, ajoute à l'impression d'indigence que donne son organisme. Son crâne était, à son propre témoignage, recouvert « d'écailles farineuses ». Talleyrand parle de « sa taille sans précision dans les formes », de « sa démarche lente et molle (2) ». Cet homme n'est pas fait pour les triomphes, ni devant la foule, ni devant les femmes — ce qui est souvent la même chose. Le sentiment d'une nature souffreteuse, au moins désadaptée, se dégage de sa personne. Il dit lui-même que tout exercice un peu violent, excepté la promenade, lui laisse une lassitude générale et des douleurs comme s'il avait été « martelé ». Parfois il se sent quelque vigueur; mais ce n'est qu'un « feu de paille ».

Seul David, qui l'a peint à l'âge de soixante-neuf ans, nous a laissé de lui une autre image. Son Sieyès en perruque, à mise recherchée, jouant nonchalamment avec une tabatière, possède la majesté sereine d'un grand dignitaire de la politique, que la vie a comblé de ses dons, et sur lequel l'exil même (nous sommes à Bruxelles, en 1817) ne marque point. Figure idéalisée sans doute. On ne reconnaît point dans ce beau et calme vieillard le visage ingrat et crispé de la période militante. C'est ce visage pourtant que nous retrouvons dans tous les portraits antérieurs sans exception. Parmi ces derniers, dont la concordance est significative, le plus expressif est celui de Bréa, qui date de la pleine maturité. Il ne laisse aucun doute sur la laideur de Sieyès, sur le caractère peu harmonieux de sa physionomie.

Cette laideur n'avait rien de repoussant. Il n'est même pas prouvé que Sieyès en ait souffert. Au reste, les apparences extérieures tenaient peu de place dans son esprit. Il est l'un des rares hommes de son époque dans l'existence desquels les préoccupations féminines n'aient joué aucun rôle. Dans cet ordre d'idées, on ne connaît avec certitude aucune recherche qu'il ait entreprise ni aucune déception qu'il ait éprouvée (3). S'il faut en croire une allusion, à la vérité assez obscure, de Talleyrand, le fait aurait une explication physiologique précise. Cet auteur, dans ses *Mémoires* (d'authenticité incertaine), nous a laissé de Sieyès un portrait à la La Bruyère où il parle d'une « indisposition naturelle qui lui interdit le commerce des femmes » (4). « Il avait peu de sensibilité pour les femmes, écrit Étienne Dumont, l'ami de Mirabeau, ce qui tenait peut-être à une disposition faible et malade (5). » Le seul écrivain qui, à notre connaissance, ait prêté à Sieyès des intrigues féminines est Théodore de Lameth (6); mais il procède par voie d'insinuations vagues; son témoignage est d'ailleurs plus que suspect, s'agissant d'un homme qu'il détestait.

Aussi bien la vie mondaine n'a-t-elle jamais attiré Sieyès. Il l'a

subie comme une nécessité de son temps. Elle représentait pour lui le meilleur gage d'une diffusion de ses idées ; et il s'est efforcé d'y faire bonne figure, utilisant à cet effet certains côtés spirituels de son caractère, certains caprices momentanés de son humeur, d'ordinaire sombre et taciturne mais quelquefois gaie et exubérante. On le dépeint, à l'époque du Directoire, entouré d'un cercle de vieilles dames, dont il est l'oracle. Depuis sa jeunesse, depuis Chartres au moins, où Mme de Laseinie était à la fois sa protectrice et sa confidente, il savait bien que ce qu'on dépose dans une oreille féminine n'est jamais perdu. Mais, s'il a dû, pendant sa mission diplomatique à Berlin, participer aux réceptions de la Cour, ce fut certainement sans plaisir, comme sa correspondance en témoigne. Et, pendant l'Empire, il fuit les fastes officiels pour vivre dans une absolue retraite. Cet homme dont Talleyrand nous dit, dans une phrase où perce le dédain du grand seigneur, que son extérieur était « commun » — au moins tant qu'il n'avait pas parlé — n'était point fait pour l'existence des salons et des cours. Homme de cénacle, oui, car dans les cénacles l'on sème.

Si Sieyès ne regrettait pas son défaut d'avantages extérieurs, il déplorait en revanche la fragilité de sa voix : il s'agissait là d'un instrument au service de ses idées ; l'infériorité lui en était pénible. Dans des Assemblées plus nombreuses que nos Chambres actuelles, il pouvait difficilement se faire entendre. Le règne des discours succédant au règne des pamphlets, qui avait été son triomphe, Sieyès était hors d'état de s'accommoder aux besoins nouveaux.

Tandis que le dessin de la physionomie porte la marque de la sécheresse, l'écriture révèle l'aisance de la pensée. Sans complications inutiles, sans vaines parures, sans élégance non plus et sans charme, mais cursive et agile, elle révèle une mobilité et une rapidité extraordinaires de la conception. Avec ses liaisons imprévues ponctuées d'arrêts autoritaires, elle signifie ingéniosité et rigueur dans l'ordre de l'intelligence. La volonté s'y traduit aussi, mais comme par saccades. Il n'est point, dans la signature, jusqu'à l'élan solitaire et un peu penché de la majuscule et jusqu'à l'allure péremptoire du paraphe où ne se décèlent le dédain instinctif et la lassitude découragée qui sont le fond du tempérament. Par ailleurs, dans toute cette graphie presque d'un seul tenant, se marque la prudence d'un caractère qui cherche à offrir le moins de prise possible aux attaques extérieures, la cautèle ecclésiastique en un mot, dont le personnage n'était pas dépourvu.

Mais on ne saurait mesurer du dehors cette nature altière, qui échappe à toutes les classifications reçues, cet homme qui a mis son orgueil — et il était sans limites — à ne représenter aucun corps, aucun parti, aucun culte, aucune secte, à s'affranchir de tous les cadres sociaux dans lesquels les hommes sont d'ordinaire encastés, jusques et y compris le cadre familial, ce théoricien de l'individualisme qui a été d'abord lui-même un individu intégral et passionné, avec toute la faiblesse peut-être, mais aussi avec toute la grandeur qui s'attachent à ce mot.

CHAPITRE I

L'INITIATION (1748-1789)

NOUS possédons une *Notice sur la vie de Sieyès*, écrite en 1794, parue en 1795, et dont l'histoire extérieure sera faite ultérieurement (deuxième partie, chap. II). Bien que la marque personnelle de Sieyès y soit visible, cet ouvrage, qui répond à un besoin d'apologie personnelle, ne saurait être utilisé qu'avec la plus grande circonspection. Son principal intérêt tient à la révélation des préférences intellectuelles du héros. Mais les faits y sont quelquefois rapportés d'une manière inexacte, ce qui s'explique soit par l'époque, assez éloignée de la jeunesse de Sieyès, où le texte a été rédigé, soit par les erreurs d'Ælsner, qui a colligé les renseignements fournis par Sieyès, soit enfin par les besoins du moment, qui devaient conduire à retoucher légèrement le passé. Toujours est-il que des documents authentiques en infirment sur plus d'un point les termes.

I. — FRÉJUS.

Sieyès est né à Fréjus. L'acte de baptême, qui figure aux actes paroissiaux de la ville, est ainsi rédigé :

« L'an mil sept cent quarante-huit et le troisième du mois de mai, est né et a été baptisé par nous, vicaire soussigné, Emmanuel-Joseph Sieyès fils de M^r Honoré Sieyès et de D^{lle} Anne Anglès, mariés. Son parrain a été M^r Joseph de Borely, seigneur de Saillans et de S^t Julien et la marraine Mad^e Catherine de Perros, dame de Saillans et de S^t Julien, en qualité de marguilliers de la confrairie du S^t Sacrement, conjointement avec M^e Charles Taxil, N^{re} royal et V. Antoine Delphin, autres marguilliers qui ont signé. Signatures : Saillans, Sieyès, Peyrot-Saillans, Taxil, Delphin, Vianey, vicaire » (1).

Il est constant que le nom se prononçait Si-ès. Seule la crainte de pédantisme peut à l'heure actuelle empêcher de rétablir la consonance de l'époque. Le fait, attesté par de nombreux contemporains, trouve sa vérification dans certaines orthographes vicieuses, mais mani-

festement phonétiques, employées par des documents divers. C'est ainsi que l'*Almanach royal* de 1788, donnant la composition de la Chambre souveraine du Clergé de France, porte : *Siéys, chanoine et vicaire général de Chartres* ; celui de 1789 porte *Scies* et celui de 1790 seulement *Syeyes*. Des pamphlets écrits à l'époque du Directoire contiennent des corruptions analogues. L'un d'eux a pour épigraphe ces vers : « Barras et Syeis ; oui, ces deux grands hommes — nous sauveront du péril où nous sommes (1) ».

Sur la manière d'écrire son nom, Sieyès lui-même a varié. Sous la première Assemblée, il signe indifféremment *Siéyes* ou *Sièyes* (2). Plus tard, il déplacera l'e muet : sous le Directoire, il signera couramment *Sieyès*.

De ses origines provençales, Sieyès devait conserver un accent indélébile, que Daunou raillait malicieusement. Cet accent n'était point, paraît-il, désagréable. Selon Sainte-Beuve, Sieyès avait en prononçant « l'esprit doux, comme disaient les Grecs ». Il ne triomphait point dans les finales muettes. Il disait *céla* au lieu de *cela* (3).

La petite cité de Fréjus, dont une des rues principales porte aujourd'hui le nom de Sieyès, mais où l'emplacement de sa maison paternelle ne peut être déterminé avec certitude, nous apparaît grande de son seul passé gallo-romain. Mais, au XVIII^e siècle, elle n'était pas encore déchuë. L'évêché dont elle était le siège, et que le cardinal Fleury avait illustré, lui conférait quelque prestige. Sa population par rapport à celle des villes environnantes était plus considérable que de nos jours ; et son port jouait dans la Méditerranée un certain rôle, à telle enseigne que Bonaparte devait, à son retour d'Égypte, le choisir comme lieu de débarquement. C'était surtout une ville de clercs, comme Tréguier, où Sieyès séjournerait plus tard, une ville groupée et pour ainsi dire pelotonnée autour de son évêque, de qui elle attendait sans cesse le développement de ses œuvres vives. Dans cette ambiance ecclésiastique où il passa ses jeunes années, Sieyès reçut ses premières impressions de l'administration des intérêts publics et du gouvernement des hommes. Il devait quitter Fréjus de très bonne heure, pour n'y revenir, semble-t-il, que de loin en loin, ou peut-être même point du tout. Mais pendant longtemps il a entretenu, à l'occasion, de bons rapports avec ses compatriotes. S'il y a eu séparation morale entre sa ville natale et lui, cette séparation date tout au plus du Consulat. Sous la Constituante en particulier, il a donné des signes d'attachement à Fréjus. Dans une lettre du 12 août 1789 aux « maires et consuls », il répond à des compliments qui lui avaient été adressés en témoignant de ses « sentiments filiaux » pour une ville où il a « pris naissance et où il a été élevé (4) ».

Cependant, il ne tient pas son mandat de sa région d'origine. Ce n'est qu'en l'an VII, au moment de sa pleine gloire, qu'il sera élu par hasard dans une assemblée scissionnaire varoise, alors qu'il n'en aura plus aucun besoin.

Au demeurant, il n'hésite point à aider, le cas échéant, ses Provençaux. Ceux-ci s'adressent à lui plutôt qu'à son frère, leur représentant direct, lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de Fréjus à l'occasion de la nouvelle division du royaume. Et Sieyès les rassure quant au destin réservé à la ville.

II. — L'ASCENDANCE?

Honoré Sieyès, père d'Emmanuel, déjà presque quinquagénaire lors de la naissance de ce dernier, occupait la double situation de receveur des droits royaux et de directeur des postes. Il appartenait à cette petite bourgeoisie de fonctionnaires provinciaux qui a toujours constitué l'une des catégories les plus typiques de la population française. Plus tard, Honoré cédera à son fils Léonce une de ses charges et peut-être aussi l'autre (1). Il mourut le 24 décembre 1782. Sa correspondance le révèle homme à la fois honnête, prudent et étroit, unissant à une piété scrupuleuse l'esprit positif le plus naïvement étalé.

Quant à Anne Anglès, elle paraît avoir été une femme douce et effacée, à laquelle Emmanuel avait voué une vénération particulière, dont témoigne çà et là sa correspondance, par ailleurs si sèche. Elle était la fille d'un notaire. Les origines, de ce côté, étaient sensiblement les mêmes; on ne sait trop pourquoi certains historiens ou biographes affirment que la mère de l'abbé était de petite noblesse (2).

En réalité, l'ascendance modeste de Sieyès ne fait pas doute. Des érudits locaux ont trouvé dans sa famille paternelle de nombreux artisans; il ne semble pas que la souche des Anglès soit plus relevée.

Un Sieyès qui portait le même prénom que l'auteur de l'*Essai sur les privilèges*, marié à Aix en 1662, y mourut, laissant un fils, peintre comme lui, qui décéda également dans cette ville en 1731. Cet Emmanuel Sieyès était né de Vincent Sieyès, orfèvre. Il eut pour frère Jean Sieyès, également orfèvre, né à Fréjus en 1635, dont le fils, Vincent, exerçait la profession familiale de peintre et fut le père d'Honoré (3).

Bref, famille provençale de petite condition et de mince relief. Fortoul, dans ses notes succinctes, mentionne des accointances avec l'Espagne. Nous n'avons pu en retrouver la trace.

III. — PRÉTENTIONS NOBILIAIRES?

Malgré l'humilité de ces antécédents, on a parfois voulu rattacher notre philosophe à la famille des marquis de Sieyès, originaire de la région de Digne. La distance n'est pas si grande qu'une parenté ne se puisse concevoir. Mais elle ne s'établit par aucun document. Emmanuel ne l'a jamais revendiquée; il l'a même contestée formellement, ne se faisant aucune illusion sur l'illustration de ses ancêtres.

Pourtant, ces idées de noblesse avaient tracassé dans son oisiveté

provinciale le receveur des droits royaux. Un curieux débat épistolaire s'engage entre le père atteint de gloriole sénile et le fils, moins vaniteux mais plus fier, qui écarte avec dédain ces billevesées.

Honoré a envoyé à Emmanuel un modèle d'armoiries à utiliser pour la famille. L'ecclésiastique, déjà rompu à la vie parisienne (ceci se passe en 1780, de longues années après le départ de Fréjus), aperçoit certes les avantages qu'en tirerait sa jeune ambition. Il se hasarde même à proposer quelques changements : « Je laisserai plus de place au chef d'azur que je ferai graver. Quant aux banderoles ou fleurs qui entourent l'écusson, j'ai cru bien faire de choisir un ornement qui convînt à des gens de cabinet, comme vous, mon frère et moi peuvent l'être. » Mais tout de suite son esprit critique et amer reprend le dessus ; et il continue : « Quelle preuve avez-vous que vos armes soient vraiment de vos ancêtres ? Savez-vous seulement où votre père était né ? Serait-il le premier qui, au sortir de son village, aurait pris le nom de son pays natal ? Tout cela ne m'inquiète pas autrement, parce qu'à moins que vous ne m'assuriez du contraire, je n'y vois aucune réalité. Tout ce que je sais, c'est que M. votre père, M. votre oncle étaient des peintres de petite ville, ce qui ne doit donner de l'orgueil à personne. » Dans sa réponse, Honoré proteste timidement : « Je vous ai donné mes réflexions sur nos armoiries. J'approuve les vôtres. C'est à vous à les arranger et en penser ce qu'il vous plaira. Mais je puis bien vous assurer que j'en ai trouvé un cachet, dont mon père Vincent, mon aïeul Jean et mon bisaïeul Vincent se sont toujours servis. Je n'ai pas cherché plus loin notre généalogie, quoique je savais que le marquis de Sièyes, village situé, comme je vous l'ai dit, auprès de Digne, eût les mêmes armes. » Et il conclut non sans mélancolie : « Je prétendais, avant que de me procurer aucune liaison avec des gens de noblesse, de parvenir à acquérir assez de bien pour être regardé de bon œil (1). »

Il faut croire cependant que le bonhomme persistait dans sa manie, car, le 1^{er} mai 1781, Emmanuel lui écrit encore, d'un ton mi-péremptoire, mi-sarcastique qui est bien dans sa manière : « N'allez pas croire qu'il y ait jamais eu de parenté entre MM. de Sièyes et nous. Leur nom est Plan ou du Plan ; et il n'y a que soixante ans qu'ayant acheté la terre de Sièyes, qui appartenait alors à M. de Villeneuve, ils en ont pris le nom. C'est le père de l'évêque de Die, qui se nomme Plan des Augiers, et du conseiller au Parlement de Grenoble, qui porte le nom de Plan de Sieyès, qui fit cette acquisition ; il avait acheté une charge de secrétaire du roi et il était le fils d'un marchand de draps de Digne.... Le blason auquel ils ont droit ne peut avoir aucun rapport avec celui que monsieur votre père a imaginé, à moins que ces messieurs ne se soient donné des armes qu'après l'acquisition de la petite terre de Sièyes.... »

On sent percer dans ces lignes toute l'acrimonie sardonique d'Emmanuel Sieyès à l'égard de la noblesse, dont les titres et privilèges feront

toujours pour lui l'objet d'une critique aiguë. A cette époque où les charges lucratives du clergé étaient graduellement accaparées par les grandes familles, l'abbé souffrait trop de sa condition roturière pour ne pas manifester ici dépit et aigreur. Lorsqu'il écrit : « Pour moi je suis content de ce que le ciel m'a donné », il s'empresse d'ajouter : « j'ai vu un millier de fois que j'aurais bien autrement fait mon chemin si j'avais pu me réclamer de quelqu'un au monde. Ce sont des préjugés ; mais, si rien ne peut les remplacer, si eux seuls peuvent nous servir, pourquoi les avoir négligés ? »

Au surplus, s'il fait bon marché des parentés flatteuses qu'avait imaginées son père, Sieyès continue à discuter du sceau familial et n'hésite pas à adopter des armoiries auxquelles il ne se reconnaît lui-même aucun titre ! Dans une curieuse lettre du 21 avril 1781, il écrit à Honoré : « J'ai proposé à M. Alix, avant les fêtes, de vous faire passer le sceau que je promis à mon frère Léonce. En me l'accordant pourtant, il m'a prié d'attendre après les fêtes. En conséquence, je vais le lui porter arrangé dans une petite boîte avec du coton. C'est celui dont je me sers depuis un an que je vous envoie. Ce nouveau est bon, une couronne de marquis, et doit servir de préférence à vous et à mon frère aîné. Si vous me le demandez à cet effet, je vous le ferai passer l'année prochaine ou même plus tôt. J'ai profité des observations que vous me fîtes dans le temps, comme vous le verrez par l'empreinte que j'ai mise au fond de la petite boîte. » — Il paraît difficile de pousser plus loin en ces matières l'absence de scrupules et la fantaisie !

IV. — FRÈRES ET SŒURS.

Emmanuel-Joseph n'était pas, tant s'en faut, le seul enfant de la modeste et presque besogneuse famille des Sieyès. Le mariage de ses parents avait eu lieu dix ans avant sa naissance. Emmanuel arrivait, semble-t-il, le cinquième ; et, après lui, deux autres naquirent. A la vérité, Honoré, dans sa correspondance, ne parle jamais que de quatre fils et de deux filles. Les biographes cependant, d'après la *Notice*, attribuent à la famille sept enfants. Peut-être l'un d'eux mourut-il en bas âge ; aucune trace ne paraît en avoir été conservée.

Les deux aînées de la maison, Antoinette, née en 1739, et Marie-Marguerite, née en 1743, se firent religieuses. Elles sont mentionnées épisodiquement dans la correspondance de jeunesse. « Mes deux sœurs sont, après vous et ma mère, écrit Emmanuel à Honoré, ce que j'aime le mieux au monde (1). » En fait, elles n'ont tenu dans la vie de l'abbé aucune place.

Le troisième enfant, Joseph-Barthélemy, était né en 1744 ; il avait épousé en 1770 une demoiselle Roubaud, de Grasse. Il n'en eut qu'un fils, qui mourut à dix-sept ans. Joseph-Barthélemy Sieyès-Labaume avait ajouté à son nom de famille le nom d'une terre dont il s'était

rendu acquéreur en 1781. Nommé député aux États généraux par la sénéchaussée de Draguignan, il ne joua qu'un rôle effacé. Rentré ensuite à Fréjus, il y remplit les fonctions de maire de 1796 à 1798. Revenu à Paris aux côtés d'Emmanuel, il fut nommé le 1^{er} avril 1800 membre du Tribunal de Cassation et mourut le 25 novembre 1830, pourvu de l'honorariat (1). C'est, après l'abbé, celui des membres de la famille qui a le mieux réussi dans l'existence. Homme de second plan, mais prêt à utiliser toutes les circonstances, après avoir conclu de bonne heure un mariage avantageux et s'être mis de ce chef en meilleure posture financière que tous les siens, il sut se procurer dans l'ombre d'Emmanuel des honneurs et des profits auxquels ses talents ne le destinaient sans doute pas. Il semble avoir eu, comme ses cadets Léonce et Jean-François, le génie des intrigues subalternes. Les rapports de police du Consulat font souvent mention de leurs menées en faveur de l'abbé (2). Grisé par la gloire familiale, il travaille à pousser Emmanuel au premier plan; et il y a peu de chances que ce zèle ait été désintéressé. Au demeurant, ce frère de régicide s'accommodera des changements de régime survenus en 1814 et en 1815, et les démarches qu'il fera auprès du gouvernement de Louis XVIII n'échapperont pas à la platitude courante.

Après Emmanuel se placent Léonce et Jean-François. Le premier, né en 1751, est décédé à Paris en 1830. Il avait été directeur des postes et, en 1800, député au Corps législatif. Il a eu une nombreuse progéniture, dont il subsiste à l'heure actuelle des descendants. Son troisième enfant, Jean-Ange-Marie-Joseph Sieyès, gendre du baron Quinette de Rochemont, devait passer plusieurs années avec l'abbé, pendant l'exil de ce dernier à Bruxelles. Comme Joseph-Barthélemy, Léonce a vécu dans le sillage du grand homme de la famille. Mais c'est surtout à l'égard de Jean-François que la protection d'Emmanuel a dû s'exercer. Ce Jean-François, objet, en tant que dernier-né, de toutes les sollicitudes de son vieux père, paraît bien décidé, dès son jeune âge, à grandir sur la fortune naissante d'Emmanuel. Se faufilant à la suite de son aîné dans la carrière ecclésiastique, il va s'assurer par lui un bénéfice, après une longue intrigue familiale, à laquelle il n'est sans doute pas étranger, bien que le père paraisse seul agir. Entre-temps, il a fait un peu de commerce à Marseille, sans grand succès, car il ne paraît pas avoir de vocation très déterminée. Plus tard, son frère fera de lui un administrateur des postes; et c'est lui qui, pendant le Consulat, se montrera le plus agité de la tribu, répandant avec insistance les bruits les plus flatteurs, mais aussi les plus fantastiques, pour servir la cause d'Emmanuel et, bien entendu, la sienne propre.

Car cette famille Sieyès agit avec la solidarité d'une *gens*. On sent ces frères installés sur la gloire de l'abbé et prêts à toutes les exigences. Les dossiers des Archives nationales conservent de nombreuses lettres adressées par le grand homme à diverses autorités pour recommander les siens. Les Sieyès sont quelquefois aidés dans leurs intrigues par

leurs femmes : l'une d'elles manifeste sous le Consulat une particulière impatience. Bref, cette clientèle vorace, qu'Emmanuel semble subir avec résignation, évoque, toutes proportions gardées, le souvenir des Bonaparte accrochés à la fortune de Napoléon.

V. — INDÉPENDANCE FONCIÈRE.

Cette ambiance familiale a pu être pour l'abbé Sieyès l'origine de soucis divers. Elle n'a joué aucun rôle dans la formation de son esprit. Il y a des hommes qui sont des commencements premiers. Sieyès était certainement de ceux-là.

Sa correspondance de jeunesse avec son père révèle chez lui, à côté d'une parfaite mais froide correction de sentiments, une totale indépendance de pensée. Dès le début, il se sentira comme étranger aux préoccupations de son milieu. C'est le sujet brillant de la famille, celui pour lequel on s'est sacrifié et qu'on a envoyé à Paris en vue d'y préparer sa fortune. Il prend conscience de sa supériorité; et, si ses affirmations affectueuses demeurent irréprochables, elles ne vont point sans quelque humeur un peu lointaine. Sa sollicitude se manifeste surtout à l'égard de sa mère; il s'inquiète constamment de sa santé, et en particulier de l'état de ses yeux (1). Malgré ce zèle filial de bon aloi, les nouvelles qu'il demande sont toujours purement extérieures. A aucun moment il ne s'interroge sur les sentiments intimes des siens. Vis-à-vis de ses frères, mêmes témoignages d'un intérêt plus matériel que moral. Il s'étonne que Jean-François ne lui ait pas écrit (2). Il s'occupe du mariage de Léonce, dont il faut assurer l'avenir (3). Protection d'un caractère déjà presque administratif. Quant à son père, il l'associe, le cas échéant, à sa mère dans les préoccupations que cette dernière lui cause (4). Toutefois ses sentiments, empreints d'une banalité plus marquée, ne l'empêchent pas de discuter sèchement avec Honoré et de lui manifester assez fréquemment son désaccord.

Sur un point capital, Emmanuel Sieyès se montre différent des siens. La famille était profondément croyante. Le père était un homme d'une piété signalée : l'abbé Gros de Besplas l'appelait « un digne patriarche que Dieu se plaira à exaucer (5) ». Dans ses lettres, Honoré invoque à tout propos la volonté divine et la nécessité de s'y conformer. Il déclare que « tous les états sont égaux quand on s'y comporte en bon chrétien ». Et cela tempère l'esprit positif avec lequel il parlera des bénéfices et autres charges ecclésiastiques, car ce vieillard, mélange curieux de sincérité religieuse et d'âpreté temporelle, considère la prêtrise comme une carrière dont les avantages sonnants et trébuchants ne sauraient être négligés. Chez le fils au contraire, nulle trace de conviction atavique. Toute préoccupation religieuse est absente de ses lettres : celles-ci révèlent le solitaire qui se suffit pleinement à lui-même et qui se contracte déjà dans un mépris amer de l'humanité.

VI. — PREMIÈRES ÉTUDES.

L'atmosphère dans laquelle il a grandi n'a pas influé sur la pensée de Sieyès, mais l'orientation extérieure de sa vie s'en est trouvée déterminée. Dans cette ville épiscopale et sous la tutelle d'une famille aussi respectueuse des choses de l'Église qu'attachée à tirer de l'existence le maximum de profits concrets, un sujet bien doué comme Emmanuel ne pouvait être destiné qu'au sacerdoce. Ce qui, pour Talleyrand, représentait une disgrâce, équivalait pour Sieyès à une ascension.

L'enfant avait commencé ses études chez les Jésuites de Fréjus. Un précepteur, dit la *Notice* (1), en assurait la direction et le conduisait au collège. Ce dernier détail est suspect en ce qu'il ne paraît guère correspondre à la situation modeste et gênée de la famille. La *Notice* ajoute que les Jésuites, ayant remarqué cet écolier, auraient proposé à son père de l'envoyer à leur pensionnat de Lyon. Honoré aurait résisté en la circonstance aux Jésuites et à l'évêque. Cette assertion laisse un doute. Il paraît étrange qu'Honoré Sieyès, si désireux de pousser son fils dans l'Église, ait négligé semblable aubaine. Peut-être l'auteur de la *Notice* a-t-il simplement voulu, pour l'époque où il écrivait, affirmer l'indépendance de la famille Sieyès à l'égard de la Compagnie.

Soit à la suite de cet incident, soit plutôt à l'expulsion de l'ordre, Emmanuel fut envoyé pour achever ses classes chez les Doctrinaires de Draguignan. La congrégation de la Doctrine chrétienne, fondée en 1592 par César de Bus, a joué dans le midi de la France, en matière d'enseignement, un rôle presque égal à celui des Jésuites. Créée à l'usage des enfants du peuple, elle avait ensuite ouvert des collèges; et, à l'époque de la Révolution, elle comptait soixante maisons réparties en trois provinces. Sieyès y demeura probablement deux ans, de 1763 à 1765; certains auteurs disent six ans, mais sans preuves (2).

Il semble s'y être cru un moment la vocation militaire. Du moins la *Notice* le rapporte, en ajoutant que Sieyès voyait la plupart de ses camarades sortir du collège pour entrer comme élèves dans l'artillerie ou le génie (3). Ce n'est pas invraisemblable, si l'on songe que la carrière des armes a toujours été en honneur chez les Doctrinaires, dont le fondateur était lui-même un ancien soldat. Mais, en tout état de cause, il ne saurait s'agir que d'une velléité, presque d'un caprice d'enfant, désireux surtout de parvenir. Car, en dépit des fameuses leçons d'équitation que Sieyès devait prendre à la veille du 18 brumaire pour en imposer à la population parisienne, aucun tempérament ne répugnait plus que le sien à l'état militaire. Son aversion pour les mœurs, pour la tournure d'esprit propres à l'armée se manifeste à tous les instants de sa vie. Sieyès est très certainement l'un des hommes les plus imbus d'exclusivisme civil que la France ait possédés.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure le récit de la *Notice* est exact : l'auteur de cette apologie avait peut-être intérêt à prouver que la carrière ecclésiastique de Sieyès était purement accidentelle et qu'elle lui avait été imposée. En tout cas, l'influence de l'entourage familial s'exerça certainement en faveur de la prêtrise ; mais les lettres que nous connaissons de Sieyès, malgré les déceptions qui l'attendaient dans cette voie, n'expriment à cet égard aucun regret. La *Notice* gémit sans doute sur l'éducation des séminaristes. Elle flétrit « le régime inhumain, sépulcral où les plus misérables instituteurs s'étudiaient à les torturer physiquement, moralement, à les dresser au service de je ne sais quelles chimères (1) ». Cette page traduit peut-être la résistance farouche d'Emmanuel Sieyès à toutes les disciplines extérieures. La tonalité en est fortement suspecte.

Déjà pendant sa première vie d'écolier s'était affirmé son mépris inné pour l'espèce humaine dans ce qu'elle a de grégaire. Plus tard il tournait en dérision, devant Barras, l'esprit d'imitation servile appliqué à n'importe quoi, aux choses les plus absurdes et les plus malpropres, qu'il avait noté chez ses camarades des classes inférieures et qu'il devait retrouver à tous les degrés de l'échelle politique (2).

VII. — LE DÉPART POUR PARIS.

On conserve aux Archives du Var les lettres de tonsure de Sieyès (3). Il figure avec Jean-Martin Cavalier et Dominique Suffret de Fréjus ainsi que Claude Marie de Moyes. Du second il écrira un jour sans indulgence à son père : « Ce chanoine est si bête qu'il ne faut pas moins que votre contiguïté pour m'engager à renouer connaissance avec lui (4). » L'évêque collateur est Martin du Bellay, qui a laissé à Fréjus de bons souvenirs et qui a été pour la famille Sieyès une manière de protecteur bienveillant. L'acte est porté au registre des insinuations, dans une série qui va de 1765 à 1768. Il ne peut d'ailleurs être postérieur à 1766, année où du Bellay fut remplacé par Emmanuel-François de Bausset-Roquefort (5). Au premier abord, ces dates paraissent inconciliables avec certaines assertions qu'on retrouve chez tous les biographes et que ceux-ci semblent avoir empruntées à la *Notice*. D'après ce dernier texte en effet, c'est dans sa quatorzième année que Sieyès serait entré au séminaire de Saint-Sulpice (6), pas plus tard qu'en 1762 par conséquent. Il faudrait donc supposer qu'il y était entré avant d'avoir reçu la tonsure, ce qui était peu fréquent, et de plus qu'il était revenu de Paris à Fréjus pour se la faire conférer, ce qui est tout à fait invraisemblable. Nous étions déjà porté à reculer la date de l'entrée au séminaire, lorsque nous avons pu consulter le registre même de Saint-Sulpice, qui n'est cité nulle part. Il en résulte que Sieyès est arrivé le 13 novembre 1765, âgé de dix-sept ans et demi. Il est qualifié de *clericus forojuliensis*. La tonsure est donc antérieure et de la même année.

En le poussant vers le grand centre français des études religieuses, la famille de Sieyès attestait sa foi dans l'avenir d'Emmanuel. Foi combien plus significative encore que celle d'un petit fonctionnaire de village envoyant de nos jours son fils à une grande école du Gouvernement ! Honoré entrevoit déjà dans cet adolescent la providence nécessaire de toute la maison. Pour lui permettre de préparer sa destinée et, par ricochet, celle de tous les siens, on lui fournira, en s'imposant quelques privations, les subsides indispensables.

C'est d'ailleurs au petit séminaire qu'il est admis et non au grand, où Talleyrand entrera en 1770 et où la pension était plus élevée.

Pendant toute cette période, Emmanuel sera sous la dépendance financière de sa famille. Il demande de l'argent. Il rend des comptes. Sa fierté s'en trouve cruellement humiliée. Il y a parfois du Julien Sorel dans ses lettres à son père. « Ou je me donnerai une existence, ou je périrai », écrit-il un jour (1). Et il ajoute : « Vous m'avez mis sur le chemin ; j'attends seulement que vous ne m'abandonniez pas.... Au reste, j'ai vos lettres, que je garde précieusement, et je pourrai toujours vous mettre sous les yeux vos propres paroles.... » On sent entre ce père qui, ayant fait des avances pécuniaires multiples, entend les récupérer sans retard, et ce fils, modéré dans ses besoins mais inexpugnable dans son orgueil, un conflit sourd, presque tragique. C'est que le receveur des droits royaux ne s'est pas borné à donner de l'argent au séminariste. Non seulement un acte notarié en date du 13 janvier 1770 nous le montre par exemple s'engageant à lui fournir une pension viagère de 240 livres ; mais, dans son zèle et sa hâte, il a prêté certaines sommes en vue de lui assurer des protecteurs. Il a remis dix mille livres à l'abbé de Césarge, vicaire général du diocèse de Fréjus, qui désire se rendre à Paris et se pousser dans le monde. Il lui en a même proposé douze ; et, pour réaliser ce prêt, il était disposé à emprunter lui-même ! Aussi son impatience croît-elle de lettre en lettre ; et il faudra un jour que l'abbé Gros de Besplas insiste auprès de lui pour obtenir cent pistoles en faveur d'Emmanuel, « fort gêné dans ses affaires », mais qui fera « regagner à sa famille ce qu'il lui aura coûté (2) ». Toutes ces irritantes questions d'argent étaient loin d'avoir pris fin entre le père et le fils avec la sortie du séminaire. En 1778, Emmanuel se déclare honteux de ne pas pouvoir encore se passer de la rente annuelle du prêt Césarge, qu'Honoré lui avait abandonnée (3).

VIII. — SAINT-SULPICE.

L'organisation de Saint-Sulpice était à cette époque fort complexe. Le petit et le grand séminaire représentaient des sortes de pensionnats, dont les membres suivaient, pour la plupart, les cours de la Faculté de Théologie, un peu comme les élèves de certaines institutions libres fréquentent de nos jours les grands lycées parisiens. Toutefois ce n'était

là qu'une règle générale, soumise à d'assez nombreuses exceptions individuelles. Il y avait, en réalité, à l'intérieur de la maison une foule de régimes différents, de même qu'il y avait des élèves d'origine diverse, les uns entrant à des stades variables de la carrière ecclésiastique, les autres, en minorité, laïcs.

L'enseignement donné à Saint-Sulpice même était peu de chose. Il tendait à faire des hommes d'un savoir « plus solide que brillant, plus profond que vaste et étendu (1) ». C'était un enseignement élémentaire, qui portait essentiellement sur la morale. En même temps, les prêtres de Saint-Sulpice faisaient repasser à titre de répétiteurs les leçons suivies à la Sorbonne par la grande majorité des séminaristes (2).

Le cours de Sorbonne était de neuf ou dix ans pour arriver au grade de licencié (3); et le bonnet de docteur, dont Sieyès « négligea la formalité », dit la *Notice*, bien qu'un acte authentique ultérieur lui donne le titre (4), ne se prenait d'ordinaire que six ou sept mois après la licence finie. Le premier grade était celui de maître ès arts, qui s'obtenait après deux examens d'une heure chacun (5). Il supposait deux années de philosophie, qu'on pouvait faire avant ou après trois années de théologie. Sieyès a été reçu maître ès arts le 3 août 1770. Il est porté le dernier sur la liste des candidats admis ce jour-là et est qualifié de *subdiaconus forojuliensis* (6). Venait ensuite le baccalauréat, pour lequel il fallait subir d'abord, dans deux mois successifs, deux examens, l'un de philosophie, l'autre de théologie, qui duraient chacun quatre heures entières, devant quatre docteurs, dont l'unanimité était indispensable; puis l'on devait soutenir, dans l'année même, une thèse appelée tentative, devant dix docteurs, dont les suffrages devaient encore être concordants. Entre le baccalauréat et le cours de licence, il y avait un intervalle : deux ans en principe, sauf dispense. Par suite, lorsque le cours de licence, qui durait deux ans, du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année suivante, ne faisait que commencer au moment du baccalauréat, on se trouvait dans la bonne année et on pouvait entrer dans la licence suivante. Sinon, il fallait attendre une année de plus. Pendant cet intervalle, on subissait encore deux examens. Le cours de licence, qui se déroulait sans interruption et sans aucune vacance, comportait une « assiduité sans défaut à des exercices multiples ». Le bachelier en licence devait enfin, pendant ces deux ans, soutenir trois thèses : l'une de six heures sur les sacrements en général et sur chaque sacrement en particulier; une autre de douze heures sur l'incarnation, la grâce, les vertus théologiques, les actes humains, les péchés, les lois, la conscience; la troisième, de dix heures, sur la religion, l'Église, l'Écriture sainte et les principaux faits de l'histoire ecclésiastique. C'étaient la mineure, la majeure et la sorbonnique. La collation officielle du grade avait lieu au début de l'année qui suivait la fin du cours et qui donnait son nom à la licence. Ainsi Sieyès, entré dans le cours qui avait commencé en janvier 1772, fait partie de la licence de 1774; il y figure avec le numéro

54 sur 80. Le premier était Clermont-Tonnerre, qui deviendra cardinal sous la Restauration (1).

En somme, études régulières, mais sans éclat. Cette discipline intellectuelle rigide représentait pour Sieyès, esprit « né maître » selon le mot de Sainte-Beuve, la plus insupportable des contraintes. Il n'avait même pas terminé son temps d'Université à Saint-Sulpice. Le registre porte sur lui une note sévère. Si on le reconnaît « assez bon » au point de vue des connaissances, on le signale comme « surnois » ; et on ajoute qu'il se livre à des lectures suspectes. Aussi est-il « prié de se retirer de lui-même », ses supérieurs ne se souciant pas qu'il soit ordonné prêtre au titre de la maison. Sieyès quitte Saint-Sulpice le 24 décembre 1770 (2). Il n'y sera donc resté que cinq ans, et non dix comme la *Notice* le relate (3). Le même jour, il entre au séminaire de Saint-Firmin, tenu par les Lazaristes dans le quartier de Saint-Victor, où il paiera une pension de 550 livres. Il en sortira le 28 juillet 1772, « après avoir été fait prêtre à l'ordination de la Trinité ».

IX. — SIEYÈS AUTODIDACTE.

On n'aurait qu'une idée incomplète du milieu sulpicien si l'on se bornait à énumérer les exercices de gymnastique scolaire auxquels les séminaristes étaient astreints. Saint-Sulpice à la fin du XVIII^e siècle, c'était déjà, malgré la discipline apparente, une ambiance de liberté favorable à la méditation et à la recherche. Talleyrand, qui a passé par le grand séminaire, nous a laissé une description presque émue de la vaste bibliothèque, enrichie par le cardinal Fleury, où il lisait au hasard, pendant des journées entières, les historiens, les moralistes, les poètes, et surtout les voyageurs (4). Son récit, même s'il est un peu embelli, témoigne d'une certaine indépendance laissée aux jeunes lévites. Nous en avons des preuves d'un autre ordre. La liberté d'allures que permettait le séminaire tendait dès cette époque à se traduire au-dehors par une certaine frivolité et un certain relâchement des mœurs. Les séminaristes se réunissaient, paraît-il, dans les longues soirées d'hiver, autour d'un feu commun, et il résultait de leurs conciliabules un certain nombre d'abus. Quelques-uns donnaient trop de soin à leur abondante chevelure et, en 1782, il fallut même, au grand séminaire, une répression énergique. Les allées et venues favorisaient cette insubordination, car les séminaristes ne menaient pas nécessairement une existence cloîtrée. Talleyrand a raconté les liaisons qu'il entretenait dans le voisinage.

S'il fallait en croire la *Notice*, Sieyès ne se serait livré aux études théologiques et prétendues philosophiques qu'autant qu'il lui avait été nécessaire pour préparer les examens et thèses d'usage (5). Dédain *a posteriori*, un peu exagéré sans doute, car les préoccupations du siècle commençaient à entrer dans l'enseignement : une notable évolution se

produisit à cet égard dans la seconde moitié du XVIII^e siècle. Ce qui est certain, c'est que dans ce milieu, comme dans tous ceux qu'il a tour à tour traversés, Sieyès se sentit moralement isolé. Il y aurait contracté, selon la *Notice* elle-même, « une sorte de mélancolie sauvage, accompagnée de la plus stoïque indifférence sur sa personne et sur son avenir (1) ». Quant au second point, le doute demeure permis, car les lettres de Sieyès le révèlent âprement ambitieux. Mais la première assertion est fort plausible. En tout cas, il a profité de la discipline libérale de Saint-Sulpice (dont les élèves à certaines époques de l'année se rendaient même à la campagne) pour s'orienter vers la lecture et la méditation solitaires. C'est le moment où il recherche « les ouvrages de métaphysique et de morale ». Du reste, il est fort éclectique. « Entraîné par ses goûts, affirme la *Notice*, et peut-être obéissant au seul besoin de se distraire, de consumer son activité, il parcourait indistinctement et sans règle toutes les parties de la littérature, étudiant les sciences mathématiques et physiques, et cherchant même à s'initier dans les arts, surtout dans la musique (2). » Il avait, dit Fortoul, « une voix charmante, un peu faible et voilée dans la conversation, mais douce et expressive dans le chant ». Sainte-Beuve a eu sous les yeux « quantité de réflexions de lui sur la musique et ce qu'il appelait le catalogue de sa petite musique, c'est-à-dire de toutes les ariettes, ambigus ou romances tirés des opéras comiques en vogue qu'il s'était procurés (3) ». Ce goût fut chez lui durable. « Il aimait passionnément la musique, dont il connaissait à fond les principes et où il s'était exercé avec succès », écrira Dumont en 1789 (4).

De ce temps datent les habitudes de rêverie et de retraite qui le suivront toute sa vie. A toutes les époques, ce sera le même besoin de fugue et d'isolement, la même nonchalance dans l'action aussi. Quand il sera vicaire général du diocèse de Chartres, c'est à Bouglainval, dans la propriété de l'évêque, qu'il ira ruminer ses projets administratifs ou politiques. Plus tard, sous les Assemblées révolutionnaires, il s'évadera volontiers à Auteuil ou plus loin. Sous le Consulat, il ira mûrir ailleurs encore, chez Clément de Ris, dans le silence et dans le secret, ses conspirations contre le pouvoir.

A cette éducation très capricieuse et très encyclopédique à la fois, un élément semble avoir manqué; et Sieyès souffrira de cette lacune. Il s'agit d'une technique où les conseils d'un maître sont en général nécessaires; et ce maître n'existait pas plus à Saint-Sulpice que dans les autres séminaires : l'enseignement de l'éloquence a fait défaut à Sieyès. C'étaient pourtant les seules leçons qui eussent pu lui être de quelque utilité; car, pour le reste, il s'instruisait plus par ses lectures et par ses réflexions personnelles qu'en écoutant la parole d'autrui.

Si, dans l'ordre intellectuel, Sieyès cherche seul sa voie, c'est notamment parce qu'il ne possède à aucun degré la vocation religieuse. On peut croire ses supérieurs lorsqu'ils écrivent à son évêque : « Vous pourrez en faire un jour un chanoine honnête homme et instruit. Du

reste, nous devons vous prévenir qu'il n'est nullement propre au ministère ecclésiastique. » Cette lettre est à rapprocher d'un autre passage de la *Notice*, où l'auteur distingue les ecclésiastiques prêtres et les ecclésiastiques administrateurs et constate que Sieyès était « tout au plus de la seconde classe (1) ». Danton dira, lors de l'élection de l'évêque de Paris, que ce prêtre ne croit pas en Dieu.

X. — LES PREMIERS PROTECTEURS.

La carrière d'Église était envisagée par lui sous l'angle civil, comme un moyen avantageux de parvenir malgré sa condition roturière. Pareil point de vue n'avait d'ailleurs pas été étranger aux préoccupations de sa famille. D'où les protecteurs nombreux qu'on lui avait ménagés et dont Emmanuel s'efforçait d'entretenir la bienveillance. Quelques-uns ont joué dans sa vie un rôle marqué.

L'abbé Gros de Besplas était vicaire général d'Emmanuel-François de Bausset, nommé le 6 juillet 1766 évêque de Fréjus; il était venu prendre possession de l'évêché le 31 octobre de la même année (2). Transplanté plus tard à Paris, membre de la maison et société de Sorbonne en même temps qu'aumônier du comte de Provence, il exerce sur les études et la carrière du jeune Sieyès une sorte de contrôle paternel. Même après sa sortie du séminaire, Emmanuel va le voir souvent; et Besplas sert parfois de trait d'union entre le père et le fils dans de délicates questions d'intérêt (3). Ce prêtre était parvenu à quelque notoriété. C'était au surplus un abbé très moderne, et plus mondain que croyant. Un jour de 1775, en prononçant le panégyrique de saint Louis, il s'oublia jusqu'à semer son discours de « traits hardis de philosophie » et de satires indirectes au gouvernement, qu'il retranchera prudemment pour l'imprimeur.

Un autre vicaire général du diocèse de Fréjus, Jean-Baptiste-Florimond Meffray de Césarge, bénéficiaire des libéralités d'Honoré Sieyès, tient à payer sa dette en se montrant utile à Emmanuel. Cet ecclésiastique, que nous retrouverons à l'Assemblée provinciale de l'Orléanais en 1787-1788, a été pour Sieyès un protecteur plus efficace que Gros de Besplas. Moins en vue dans l'Église que ce dernier, il avait en revanche une situation assez forte à la Cour, comme aumônier de l'oratoire du roi. Son zèle à l'égard du jeune sulpicien paraît avoir été très persévérant. « J'ai vu monsieur votre fils, écrit-il à Honoré le 23 septembre 1769; qu'il continue d'étudier et d'être sage; avec ces deux conditions, je vous réponds de son avancement et de sa fortune. N'en soyez pas en peine; il a pris le meilleur parti (4). » C'est sur l'influence de l'abbé de Césarge que reposeront les débuts d'Emmanuel.

Enfin on peut citer encore comme protecteur de Sieyès, mais dans un rôle plus effacé, un troisième vicaire général de Fréjus, devenu aumônier du comte d'Artois, Armand de Chaban (5).

XI. — PREMIERS CONTACTS AVEC LE MONDE.

Lorsque Sieyès quitte le séminaire de Saint-Firmin, en 1772, sa licence n'est pas encore terminée. Le voilà, à vingt-quatre ans, menant une existence mi-studieuse, mi-mondaine, joignant à ses travaux accoutumés la fréquentation « des spectacles qu'il n'avait pas encore vus », fort désadapté au demeurant. Les intrigues et les coteries auxquelles il se heurte l'irritent et l'aigrissent. « Vraiment je crois voyager chez un peuple inconnu ; il me faut en étudier les mœurs », lui fait dire la *Notice*, non sans quelque solennité (1). Il est sincère toutefois lorsqu'il s'emporte contre les complications et les artifices de la société qui l'environne.

L'atmosphère politique est peu réconfortante. C'est la fin du règne de Louis XV, l'apogée des scandales que marque le triumvirat d'Aiguillon-Terray-Maupeou, l'affaire du pacte de famine. La monarchie française entre en décomposition. Ce désarroi général s'impose à l'attention du jeune Sieyès. Il le confirme dans l'attitude de résistance morale et d'opposition qui est instinctivement la sienne. Période de grande activité littéraire pour Emmanuel. Il écrit constamment, résumant ses lectures, refaisant les ouvrages qu'il a consultés et médités, rédigeant des notes sur la théologie, sur l'économie politique, sur le langage, etc. Ce sont les papiers de jeunesse dont parle Sainte-Beuve et dont il ne reste rien. Il n'a rien publié, dit la *Notice* (2). Fortoul croit cependant que, pour vivre, il écrivait sous d'autres noms. La vérité est que nous perdons sa trace.

Sur sa vie mondaine elle-même nous sommes mal renseignés. Il se force pour la mener, car il est pauvre, car peu de salons lui sont ouverts, car son caractère y répugne. « Même jeune, dit Sainte-Beuve, il vivait très renfermé, bien qu'il fît preuve, assure-t-on (et je le crois sans peine), de l'esprit le plus fin et le plus gracieux lorsqu'il consentait à s'ouvrir et à se développer (3). »

Ceux qu'il rencontre surtout, ce sont des compatriotes, avec lesquels il entretient des relations intellectuelles, comme l'avocat Moreau (d'Aix), bibliothécaire de la reine, comme l'abbé Arnaud, comme l'abbé Rive surtout, bibliothécaire du duc de La Vallière, dont les *Lettres philosophiques* contiendraient, au dire de Fortoul, des emprunts à Sieyès.

Au total, vie matériellement difficile d'intellectuel qui n'approche les grands que de loin en loin et doit garder devant eux les distances convenant à un inférieur.

XII. — SIEYÈS QUÉMANDEUR FORCÉ.

La carrière entreprise par Sieyès devait normalement le conduire à un bénéfice. Mais cette satisfaction se fit attendre, la feuille étant aussi assiégée que peut l'être de nos jours le ministère de l'Intérieur à l'occasion des mouvements préfectoraux. Sieyès en éprouva une grande déception. « Mon protecteur se console du grand coup qu'il a manqué, écrivait-il à son père le 25 juin 1773. Son peu de succès ne lui fait pas autant de peine certainement qu'à moi. Si la chose eût réussi comme il l'espérait, je devenais *tout* au lieu que je ne suis *rien*. » C'est déjà, par anticipation, l'antithèse fameuse que Sieyès appliquera plus tard au Tiers État.

Le 7 juin 1774 seulement, M. de Césarge annonce à Honoré Sieyès qu'il a demandé pour Emmanuel un canonicat de joyeux avènement; la désignation ne paraît avoir été effective que quelques mois plus tard. Le titre est délivré sur la collégiale de Pignans, lieu situé au nord-ouest de la chaîne des Maures, à une trentaine de kilomètres de Fréjus. Le 3 octobre, le marquis de Bausset-Roquefort attribue cette faveur aux sollicitations de son frère l'évêque. Le 12, Césarge écrit à Sieyès de remercier M. de Fréjus. « Il n'a pas pensé à vous, il ne s'en doute pas; mais c'est égal, c'est un hommage que vous lui devez (1). » Césarge tient, en bon débiteur, à souligner son intervention personnelle. De fait, il est douteux que l'évêque de Bausset ait joué en la circonstance un grand rôle. Aucune trace ne subsiste de rapports étroits entre Sieyès et ce prélat qui, fréquemment absent de son diocèse, n'avait pas de raisons particulières de s'intéresser au jeune abbé.

Quant à Emmanuel, il expérimente les humiliations du solliciteur. Ses souffrances ne font que commencer.

On lui avait conféré une simple expectative. Pour que le bénéfice devînt effectif, il fallait que le titulaire décédât. « Je ne souhaite la mort de personne, écrivait à Honoré Sieyès l'évêque du Bellay; mais je souhaite que votre fils soit bientôt promu. » Malheureusement ce résultat ne fut acquis que sept ans plus tard, en octobre 1781! A cette époque, Sieyès fera prendre possession du canonicat, et Honoré paiera avec joie les droits « qui sont immenses ». Quant à la valeur de ce bénéfice, elle était de 900 à 1 000 pistoles (2).

XIII. — TRÉGUIER.

En attendant, il fallait vivre. M. de Césarge obtint de M. de Lubersac, aumônier du roi comme lui et appelé à l'évêché de Tréguier, qu'il prît Emmanuel, en qualité de secrétaire, disent les uns, de chanoine, disent les autres. La *Notice* parle d'un brevet de joyeux avènement sur l'église

cathédrale (1). Ces affirmations ne sont pas contradictoires. Sieyès a reçu l'expectative d'un nouveau bénéfice, dont il ne sera mis en possession qu'en 1779.

Jean-Baptiste-Joseph de Lubersac, âgé alors de trente-cinq ans, avait été sacré dans la chapelle de Versailles le 6 août 1775. Il connaissait déjà Sieyès et l'association de ces deux destinées allait être de quelque durée, puisque Emmanuel devait suivre ultérieurement Lubersac à Chartres, puisque surtout l'évêque et son protégé devaient se retrouver aux États généraux, où Sieyès abrita un instant sa gloire naissante derrière la puissante influence du prélat grand seigneur.

A la fois d'Église et de Cour, M. de Lubersac était une figure très représentative du haut clergé sous l'ancien régime finissant. Brillant et mondain, il devait peu réussir à Tréguier, où il heurta son monde et s'aliéna les esprits par des actes d'autorité. Ses diocésains savaient du reste que leur évêché n'était qu'un marchepied dans une grande carrière ecclésiastique et considéraient Lubersac comme un pasteur très provisoire. Le puritain Brissot, dans ses *Mémoires*, le dépeint comme un homme de plaisir, qui ne se rangea que sur le tard, mais en même temps comme un esprit ouvert et libéral, accessible aux principes philosophiques, doublé toutefois d'une volonté hésitante qui reculait devant leurs applications (2). Malgré certaines difficultés, provoquées peut-être par le caractère ombrageux de son secrétaire, il semble avoir été pendant quinze ans pour Sieyès un protecteur dévoué.

Ce qu'était alors Tréguier, on le devine par les descriptions très postérieures de Renan, car la cité n'était pas de celles qui changent vite : « nid de prêtres et de moines, ville tout ecclésiastique, étrangère au commerce, à l'industrie, un vaste monastère où nul bruit du dehors ne pénétrait (3) ».

Mais Sieyès ne devait séjourner à Tréguier que par intervalles. Les Archives des Côtes-du-Nord n'ont même conservé trace de son passage que pour cinq mois de la seule année 1779. Toutefois le fonds de l'évêché de Tréguier est très incomplet ; les dossiers du personnel sont presque tous perdus (4). Et nous possédons un texte de Sieyès d'où il résulte qu'il a résidé à Tréguier avant cette date. C'est une lettre qu'il écrit à son père le 18 décembre 1777 : « Quoique je vienne à Paris avec plaisir, j'y suis plus mal à mon aise qu'à Tréguier. Cette fois mon séjour habituel est à Paris et m'a été facile à obtenir, parce qu'il [l'évêque] y a mis de la bonne volonté. » Il est donc vraisemblable que, de 1775 à 1777, Sieyès avait fait à Tréguier un séjour plus ou moins continu et que ce séjour fut interrompu en 1777 pour être repris en 1779.

Le souvenir de la maison où habitait Sieyès a été conservé. Elle était située dans la rue aujourd'hui dénommée Stanko, où se trouve le musée Renan. On remarquait sa porte ogivale surmontée d'un blason portant un ciboire. Elle a été détruite il y a moins de cinquante ans (5).

Mais il est probable que, si ce siège perdu de Basse-Bretagne heurtait

les habitudes fastueuses de M. de Lubersac, sa torpeur ne convenait pas non plus à l'impatiente ambition d'Emmanuel Sieyès.

Les documents d'archives confirment la mention faite par la *Notice* d'un canonicat de joyeux avènement. Le bénéfice était devenu effectif, par la mort du titulaire, avant celui de Pignans. A la vérité, Sieyès avait eu un moment d'inquiétude. Le 26 mai 1778, il écrivait à son père : « Ce que je vous apprendsWith peine, c'est que le chanoine de Tréguier qui avait accepté une forte cure préfère aujourd'hui de quitter la cure et de garder son canonicat ». Mais, le 11 janvier 1771, Sieyès est investi de la charge de Claude-Jacques Le Roux de Porslan, décédé.

Du 4 février au 10 juin 1779, Sieyès est mentionné comme présent à toutes les séances du chapitre, qui sont nombreuses (4 et 18 février, 4 mars, 8 et 29 avril, 15, 27 et 29 mai, 10 juin). Il n'assiste pas à la séance du 17 juin, non plus qu'à aucune autre jusqu'à sa démission en 1784.

Le 9 octobre 1780, on voit Dominique-Clément de Ris, avocat au Parlement de Paris, prendre possession, au nom de Sieyès, d'une « maison prébendalle qui lui revient par droit de turne avec toutes ses appartenances et dépendances, attendu qu'il a dûment fait et accompli sa résidence rigoureuse ». Ce Clément de Ris est le futur sénateur de l'an VIII. On saisit là l'origine de la longue amitié qui l'unira à Sieyès.

Puis la trace d'Emmanuel se perd jusqu'au 23 juin 1784, où, déjà à Chartres depuis longtemps, il résigne son canonicat, dont prend possession « noble, vénérable et discret messire Toussaint-François-Gabriel César de la Motte Rouge (1) ».

Certains auteurs ont affirmé que Sieyès avait été nommé vicaire général du diocèse. Mais il ne subsiste aucune trace de cette désignation, qui aurait dû être insérée au greffe des insinuations ecclésiastiques. A la vérité, dans une de ses lettres, Sieyès, parlant de la « nullité des vieux » et des embarras qu'ils ont occasionnés à Lubersac, attribue bien à ce dernier l'intention de se décharger sur lui de tout le service et de faire de lui son grand vicaire de confiance (2). Mais il est douteux que ce passage doive être pris au pied de la lettre. Il concerne d'ailleurs un projet qui a pu ne pas se réaliser.

XIV. — LES ÉTATS DE BRETAGNE.

En qualité de député du chapitre de Tréguier, Sieyès assiste à quelques sessions des États de Bretagne. Les députés des chapitres n'étaient pas librement élus par leurs collègues, mais désignés à leur choix par le gouverneur. La participation de Sieyès à cette assemblée est au demeurant entourée d'un certain mystère. Il n'existe pas de compte rendu reproduisant *in extenso* les discussions. On faisait seulement des procès-verbaux dans lesquels on inscrivait les décisions de l'Assemblée, sans mentionner les auteurs des propositions ni leurs contradicteurs. D'autre

part, aucun historien, aucun mémorialiste breton ne cite Sieyès parmi les membres marquants des États. Il est donc impossible d'y suivre son activité (1).

Les États formaient une assemblée extrêmement nombreuse, où l'on délibérait et votait par tête, la noblesse, surabondante, ayant fait adopter ce système qui assurait sa prépondérance. Il en résultait un grand désordre et une inutilité relative des débats. De 1772 à 1784, une seule session fut assez paisible, celle de 1774; et, si la session de 1778 ne fut pas trop agitée, les difficultés recommencèrent en 1780 (2). Il eût été malaisé à Sieyès de se faire dans cette mêlée confuse une place en vue.

Mais sans doute en reçut-il une forte impression morale. La *Notice* parle de son indignation à voir « la honteuse oppression où la noblesse maintenait le malheureux Tiers État (3) ». Devant ce qu'on appellerait volontiers le prolétariat nobiliaire breton, il mesurait à la fois la tyrannie et la faiblesse des privilégiés.

XV. — LA CHAPELLE DE MADAME SOPHIE.

Entre-temps, Sieyès est candidat au titre de chapelain de Madame Sophie, fille de Louis XV, qui a Lubersac pour premier aumônier. Cette nomination auprès d'une princesse qui a laissé le souvenir d'une personne « peu intelligente, encore moins instruite et par ailleurs molle et silencieuse (4) », n'offrait peut-être pas un grand intérêt politique, mais elle eût modifié la situation matérielle de Sieyès et elle l'eût obligé à abandonner Tréguier, ce qui n'était pas pour lui déplaire.

Il échoua d'abord et cet insuccès lui fut cuisant. La lettre où il exhale sa bile mérite d'être citée, car le caractère impérieux de Sieyès et son aigreur soupçonneuse à l'égard des tiers s'y révèlent dans toute leur crudité. « Mon évêque m'a joué, écrit-il à son père le 3 avril 1778. Il n'est pas assez délicat pour me rendre des services qui ne tournent pas à son profit. Son dessein serait de me faire son âme damnée à Tréguier. C'est la seule raison qui peut l'avoir engagé à me manquer de parole de la manière la plus plate, à me faire manquer Madame Sophie et à étonner toutes mes connaissances. Mes amis savent bien que la première place chez Madame Sophie m'était due. Ce qu'il y a de plaisant, c'est qu'en m'annonçant que les premières places vacantes étaient décidément destinées à d'autres qu'à moi, il m'a fait une histoire de ses débats en ma faveur auprès de la Princesse, qui avait l'air de solliciter mes remerciements. J'ai fait semblant d'être dupe, mais le diable n'y perd rien. Je lui avais fait suggérer de me faire avoir au moins la survivance du chapelain ordinaire. Il la demanda fort à propos à Madame Sophie, qui répondit : « Très volontiers », parce que personne ne la lui avait demandée. La marche naturelle était de la prendre au mot et de me faire expédier le brevet. Point du tout. Sa réponse fut : « Eh bien, Madame trouvera bon que j'en dispose en sa faveur dans

quinze ou seize mois. » C'est ainsi du moins qu'il me l'a rendue. Si mon dessein n'était de m'assurer à tout événement le canonicat de Tréguier, je lui aurais dit ma façon de penser. Patience.... Je ne crois pas plus aux promesses de tous ces gens-là qu'aux prédictions de l'almanach. Mais j'ai l'air d'y croire, parce que je ne puis pas faire mieux. »

« C'est à mon évêque à me placer et il n'a rien à m'offrir », dit-il ailleurs (1) avec l'âpreté du client déçu. Il semble qu'on ait cherché quelque chose chez Mademoiselle, où rien n'a vaqué; et ce n'est probablement qu'en 1779 que Sieyès obtiendra satisfaction chez Madame Sophie. Le 13 juin 1779 en tout cas, un correspondant d'Honoré lui écrit à propos de son fils : « Sa qualité de chapelain de Madame Sophie l'autorise à demander et à obtenir un canonicat à la nomination royale (2). » Au titre de retraité comme clerc de chapelle ordinaire de Madame Sophie, Sieyès figurera, pour une somme de 767 livres, sur l'état nominatif des pensions du trésor royal, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale en 1789.

XVI. — DÉBATS FAMILIAUX.

Ici se place une longue controverse épistolaire entre Emmanuel et Honoré. Ce dernier, presque octogénaire, se sent, au soir de la vie, inquiet. Parfois il console l'abbé de ses déboires; mais plus souvent il lui énumère les sacrifices pécuniaires consentis et le presse d'en tenir compte aux siens. Il entre beaucoup d'amertume dans les réflexions du vieillard. C'est que les derniers fils n'ont pas encore de situation sûre; et Honoré a de la famille une conception patriarcale, en vertu de laquelle celui qui a bénéficié de l'aide collective doit à son tour secourir les membres moins heureux. « Vous savez ce que j'ai fait pour vous; je ne mourrai pas content que je ne vous aie tous placés (3) ». Le sort de Jean-François le préoccupe surtout. Jean-François envie d'ailleurs le destin de son aîné; le métier de procureur, de notaire lui paraît très pénible; l'agriculture lui semble une occupation « basse ». Il songe donc à l'état ecclésiastique et son père voudrait lui faire donner la tonsure. Mais il est bien tard! Quoi qu'il en soit, Honoré s'informe auprès d'Emmanuel des conditions d'admission au séminaire de Tréguier; Jean-François préférerait cet établissement à tout autre, pour y vivre sous la tutelle de son frère. Honoré semble même pousser Emmanuel à prendre la direction du séminaire et lui fait ressortir avec une insistance comique tous les avantages matériels qu'il peut retirer de sa situation à Tréguier. Ce n'est pas tout : il faudra qu'Emmanuel cède à Jean-François l'un ou l'autre de ses bénéfices, celui de Tréguier ou celui de Pignans. On ne peut « laisser un cadet sur le pavé ». De plus, Jean-François sera ainsi à l'abri de toute recherche de la milice. Et le bonhomme ajoute : « Réponse au plus tôt; *periculum est in mora*; je suis dans ma quatre-vingtième année. »

A cette sommation Emmanuel ne réplique qu'avec une tiédeur relative; et son père lui en adresse d'amers reproches, déclarant que cette indifférence l'a rendu malade tout un mois (juillet 1779). Dans la suite, Emmanuel recourt pour s'expliquer au ministère d'un prêtre de Fréjus, l'abbé Gavoty, venu le visiter à Paris de la part de sa famille. Il fait valoir qu'ayant assuré ses derrières en prenant possession du canonikat de Tréguier, il songe maintenant à une permutation : il envisage l'obtention d'un canonikat à Saint-Quentin, où les revenus sont « au-delà de mille écus ». Et il affirme ses bons sentiments à l'égard de Jean-François, qu'il faut faire tonsurer le plus tôt possible.

Ces généralités ne satisfont pas le receveur des droits royaux, qui se montre surtout très affecté de deux lettres écrites en juillet et août, dans lesquelles Emmanuel n'a pas parlé de Jean-François. Ce dernier persiste dans sa vocation ecclésiastique, qu'Honoré, « après mûr examen », juge bonne, encore que tardive. En fin de compte, comme tout dépend du bon vouloir d'Emmanuel, le vieillard, oubliant le passé, renouvelle ses prières et va jusqu'à promettre des compensations pour le cas où soit le bénéfice de Tréguier, soit l'expectative de Pignans, serait cédé au benjamin de la famille. « Dans l'un et l'autre cas, écrit-il le 25 août 1779, je vous dédommagerai des avantages qu'un autre vous donnerait de ces bénéfices, jusqu'à ce que vous ayez assez de revenus pour vivre à l'aise à Versailles. Il est juste que vous y paraissiez décemment; mais il est juste aussi que Jean-François, qui n'a pas encore épuisé les facultés de la maison, ait un sort qui le mette à l'abri du mauvais temps. » Dans ce même texte, Honoré s'indigne des retenues qui seraient opérées sur les revenus d'Emmanuel à Tréguier, quoique, en vertu de son titre de chapelain, il y soit censé présent. Et un exemple provençal est immédiatement invoqué en sens contraire par ce père de famille avéré.

C'est seulement le 29 octobre 1781 qu'Honoré annoncera à Emmanuel la tonsure conférée à Jean-François par l'évêque de Marseille. Et la controverse familiale devait aboutir à la cession du bénéfice de Pignans. Le 29 mars 1782, Emmanuel annonce l'envoi d'une procuration pour prendre possession du canonikat, qui était devenu vacant quelques mois plus tôt par la mort de M. Pellegrin. Il exprime même le regret que les revenus ne soient pas plus élevés, ce qui lui donnerait plus de plaisir à les offrir. La tragi-comédie est ainsi terminée; et Honoré pourra, dans l'année même, mourir tranquille, suivant de peu sa femme dans la tombe (1).

XVII. — NOUVELLES IMPATIENCES.

Il a reçu toutefois encore les doléances d'Emmanuel, qui vient d'éprouver une autre déception. Madame Sophie est morte en effet le 3 mars 1782, et Sieyès avait espéré que sa chapelle passerait à Madame

Élisabeth. C'était un bruit général de Versailles et de Paris. Nouvelle désillusion, nouvelles plaintes ! Les conseillers de Madame Élisabeth ne songent pas à Sieyès et veulent composer la nouvelle chapelle à leur fantaisie. Du moins, Emmanuel le déclare. Peut-être tenait-il en la circonstance à gémir ? A consulter les almanachs royaux, on s'aperçoit que la chapelle de Madame Élisabeth était réduite à la plus simple expression : elle ne comprenait que l'abbé Madier, confesseur, qui était aussi confesseur de Madame Victoire.

Autre sujet d'inquiétude : Sieyès conservera-t-il ses appointements de chanoine ? On lui a écrit de Tréguier que le pointeur attendait l'échéance du mois depuis la mort de Madame Sophie pour marquer son absence. Et cette conclusion féroce : « Il est temps que la fortune, se mêle un peu de mes affaires ; les apparences ne sont pas favorables pour le moment. Tous les chanoines se portent à merveille.... ». Jamais en vérité l'engorgement des carrières officielles n'a provoqué de réflexions plus amères ni plus inhumaines (1) !

XVIII. — CHARTRES.

A cette époque, Sieyès avait quitté définitivement Tréguier, n'y conservant que sa prébende. M. de Lubersac en effet avait été transféré, dès 1780, à Chartres, où il se trouvait placé à la tête de quatre-vingts chanoines et d'un conseil de seize vicaires généraux et où il pouvait assurer plus commodément son double service d'aumônier de Louis XVI et de premier aumônier de Madame Sophie, tante du roi. Emmanuel était devenu son grand vicaire. Etape importante dans la carrière du jeune prêtre. Sa marraine, Mme Perrot-Saillans, en complimente Honoré à la date du 3 septembre 1780, non sans exprimer le regret que l'intéressé ne l'en ait pas informée directement (2). C'est ainsi d'ailleurs que nous connaissons l'avancement de Sieyès, car ce dernier n'est pas nommé aux Archives d'Eure-et-Loir parmi les six grands vicaires que Lubersac désigne lors de son arrivée (3).

Les traces que nous trouvons de Sieyès à Chartres ne sont pas très abondantes (4). Les premières remontent à l'année 1783. Le 23 juin, il prête serment comme chanoine en remplacement de M. de la Chambre. Le 20 août, « l présente son stage à faire et parfaire dans la maison canoniale du chanoine sous-doyen Jacques Crozal de Thorigné ». Le 30 août, il demande « les dix jours de grâce que la compagnie a coutume d'accorder à ceux qui sont en stage ». Il est présent à de nombreuses séances du chapitre en 1783 et 1784 (douze fois pour la première année et neuf fois pour la seconde). Le 21 août 1784, il prie par lettre la compagnie de lui accorder la présence à l'office de Saint-Louis, « attendu que les affaires dont l'a chargé M. l'Évêque l'empêchent de se rendre à Chartres ». Puis, de nouveau, une longue lacune, jusqu'à 1785 et 1786, où il n'assiste d'ailleurs qu'à deux séances.

Ainsi, à Chartres comme à Tréguier, activité discontinue. Plus exactement, Sieyès est occupé au-dehors à de multiples besognes qui n'ont avec les travaux du chapitre que des rapports lointains. Il réside à Paris où, au début, ses fonctions de chapelain l'appellent. A la suite de son évêque, il est amené à se déplacer fréquemment, et la propriété de Lubersac à Bouglainval l'attire et le retient.

Est-ce à dire qu'il ne joue pas un rôle marquant dans les affaires du diocèse? Son influence est au contraire plus accentuée qu'à Tréguier. Mais elle s'exerce à la manière occulte qui lui sera toujours propre. Investi, malgré certaines frictions momentanées, de la confiance de Lubersac, Sieyès est la véritable cheville ouvrière de l'évêché. Des notes anonymes conservées aux Archives de Chartres nous le montrent s'occupant activement de la réfection des livres liturgiques, de la suppression des obits et des fondations, plaidant le cas échéant au nom de l'évêque, rédigeant des mémoires, etc.

Il est le col aborateur de Lubersac; il n'est pas son courtisan. Sieyès, de sa vie, ne se mettra en posture servile devant quiconque. Un jour, l'évêque, lui reprochant son ambition inquiète, aurait ajouté : « Pouviez-vous jamais aspirer aux dix milles livres de rente dont vous jouissez? — Vous en avez cent mille, Monseigneur », aurait répondu la brusquerie orgueilleuse de Sieyès.

Entre Lubersac et son grand vicaire s'exerçait d'ailleurs l'influence conciliatrice de Mme de Laseinie, nièce du prélat. C'était, dit Brissot, une des personnes « les plus aimables et les plus spirituelles » qu'on pût voir, un des caractères « les plus élevés et les plus capables de nobles sentiments (1) ». Elle faisait en particulier le charme de Bouglainval, où Mignet nous montre Sieyès se livrant « à de profondes méditations sur l'organisation de la société et le mécanisme du gouvernement (2) ». Qu'il fût à la campagne ou à Chartres, l'abbé se comportait en reclus, « n'aimant pas la société de province, dit Dumont, et ne se gênant pour personne (3) ».

Le 9 avril 1788, Sieyès fut installé comme chancelier en remplacement de M. de Segonzac (4). Les fonctions de chancelier étaient essentiellement variables de chapitre à chapitre. Durand de Maillane n'en donne dans son *Dictionnaire ecclésiastique* aucune définition nette. Elles paraissent viser entre autres choses l'éducation de « ceux qui doivent lire et chanter dans les divins offices ». Peut-être les talents musicaux de Sieyès furent-ils ainsi utilisés.

Mais, s'il faut en croire l'éditeur de Bertrand de Moleville, Michaud, Sieyès aurait été candidat à une autre dignité, celle de prévôt, et se serait heurté à la résistance de son évêque (5). La prévôté était la plus haute dignité d'un chapitre; elle comportait l'administration du temporel, avec le moyen de devenir « très puissant » et de « faire souffrir les chanoines (6) ». Sieyès aurait employé pour parvenir à ses fins le crédit de Mme de Laseinie. Celle-ci, pour justifier de son intervention, aurait fait assister Sieyès, derrière un rideau, à sa conversation avec

l'évêque; Lubersac aurait persisté dans son refus, prétextant que la place ne pouvait être donnée qu'à un gentilhomme. — Ce récit est bien suspect et nous ne le rapportons qu'à titre documentaire. Le narrateur en conclut que Sieyès, de ce jour-là, jura à la noblesse une haine mortelle. Au vrai, son hostilité datait de beaucoup plus loin!

Les esprits indépendants et solitaires ayant peu de chances de se voir appréciés dans les corps auxquels le hasard les intègre, Sieyès, plus agissant d'ailleurs que présent, a soulevé dans le diocèse des antipathies. Ces chanoines de Chartres, dont Brissot raille la bigoterie, avaient décidément l'esprit étroit. Un document curieux témoigne de leur haine à l'égard de Sieyès. Ce document est, certes, postérieur au départ définitif de l'abbé, et motivé par un fait nouveau; mais les sentiments qui s'y trouvent exprimés couvaient sans doute depuis longtemps. Le 21 avril 1790, le chapitre délibère si, « vu les principes scandaleux répandus dans les écrits de M. Sieyès, chancelier de cette église, il ne conviendrait pas écrire à M. l'évêque pour le supplier de retirer sa confiance audit sieur Sieyès et ses lettres de vicaire général du diocèse ». Il s'agissait du *Projet d'un décret provisoire sur le clergé* en date du 12 février 1790. Une commission est chargée de rédiger un texte et de le soumettre à l'assemblée le soir même. Le chapitre déclare qu'il a en horreur ces principes blasphématoires et qu'il s'empresse de les désavouer (1).

XIX. — SIEYÈS ADMINISTRATEUR.

Pendant son séjour à Chartres, Emmanuel Sieyès se vit confier deux fonctions latérales importantes, d'ordre administratif. Il fut commissaire nommé par le diocèse à la Chambre souveraine du Clergé de France (14 août 1786); et, en 1787-1788, il représenta son ordre à l'Assemblée provinciale de l'Orléanais.

Ces emplois convenaient à ses goûts puisque, s'il faut en croire la *Notice*, il a mis un soin extrême à ne jamais s'immiscer dans le ministère ecclésiastique et fui toutes les occasions de se mettre « en évidence cléricale (2) ». A la vérité, des assertions aussi absolues laissent un doute. D'après le même texte, Sieyès n'aurait jamais ni prêché ni confessé. Nous savons au moins par divers témoignages qu'il disait la messe. Quoi qu'il en soit, la gestion des intérêts matériels de l'Église l'attirait plus à coup sûr que le sacerdoce proprement dit. Telle est la ressource des prêtres qui n'ont point la foi. Vers la même époque, Talleyrand est agent général du clergé.

Il y avait, à la fin de l'Ancien Régime, huit chambres souveraines ecclésiastiques, superposées aux bureaux diocésains, qui jugeaient les impositions sur les bénéficiaires et les communautés ecclésiastiques. Ces chambres, nommées aussi bureaux généraux ou souverains, siégeaient à Paris, Rouen, Lyon, Tours, Toulouse, Bordeaux, Aix, Bourges. Celle

de Paris, que la *Notice* appelle « la chambre supérieure du clergé de France (1) », englobait dix-huit diocèses, dont Chartres.

Ces organismes étaient composés de juges pris dans les Parlements ou les sièges présidiaux et d'ecclésiastiques choisis par les diocèses du ressort. Dans la pratique, chaque diocèse nommait un député. C'était donc un insigne honneur que d'appartenir à cette haute juridiction, où l'on était appelé à coudoyer des hommes éminents. Sieyès en avait pleinement conscience.

Il figure sur la liste des membres de la Chambre, publiée par l'*Almanach royal*, en 1787, 1788, 1789 et 1790, c'est-à-dire jusqu'à la suppression de l'institution. Il n'est malheureusement pas possible de suivre son activité pendant les séjours fréquents que sa fonction nécessitait à Paris : les documents font défaut. Mais il est permis de penser que la participation aux travaux de la Chambre marqua dans son éducation juridique.

XX. — L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE DE L'ORLÉANAIS.

Après l'échec de l'Assemblée des Notables, des assemblées provinciales avaient été prévues pour les différentes parties du royaume par un édit enregistré au Parlement le 22 juin 1787. Des essais sporadiques de cette institution, préconisée par les Physiocrates, avaient été faits antérieurement. Mais le mouvement avait été arrêté par la chute de Necker ; et, en 1787, c'est Calonne aux abois qui proposa d'étendre les Assemblées provinciales à toute la France, laissant à Brienne le soin de les convoquer. En fait, il ne s'en réunit pas partout, mais seulement dans dix-neuf généralités sur vingt-quatre. Les trois ordres devaient y être représentés, le nombre des députés du Tiers étant égal à celui des députés du Clergé et de la Noblesse, la délibération ayant lieu en commun et les votes étant recueillis par tête.

Pour l'Orléanais, un règlement avait été fait à Versailles le 18 juillet ; et l'Assemblée put se réunir à Orléans le 6 septembre, en vertu des lettres de convocation adressées par le roi à chacun de ses membres initiaux, au nombre de vingt-six. Ces derniers en élurent le 10 septembre vingt-six autres, ce qui porta l'Assemblée au chiffre de cinquante-deux. La circonscription territoriale correspondait sensiblement aux départements actuels du Loiret, d'Eure-et-Loir et de Loir-et-Cher. La mission essentielle était de répartir les impôts. On devait aussi transformer la corvée, créer de nouvelles manufactures, s'occuper de divers objets intéressant l'agriculture, l'assistance, etc.

L'évêque de Chartres figurait parmi les membres que le roi avait désignés. Il recommanda à ses collègues la candidature de son vicaire général, et celui-ci fut nommé l'un des premiers à l'élection. L'Assemblée, présidée par le duc de Luxembourg, comptait dans son sein quelques personnages appelés à une grande illustration, comme l'historien

Anquetil, l'abbé Louis, et surtout Lavoisier, qui y joua un rôle d'animateur. Mais la Noblesse y avait peu de membres marquants.

L'Assemblée, une fois complétée, s'ajourna au mois de novembre et entra en fonctions le 17. Sieyès fit partie du bureau du bien public et de l'agriculture et aussi du comité pour les vingtièmes (1). En outre, il devait être admis dans la commission intermédiaire, lors du renouvellement de celle-ci. Cette commission intermédiaire, prévue dans l'édit royal de juin, était l'organe permanent d'une assemblée très intermittente; elle était chargée de préparer les décisions à prendre et d'assurer l'exécution des décisions prises. Émanation de l'Assemblée, elle était composée sur le même modèle et ne pouvait être présidée que par un membre du Clergé ou de la Noblesse. La première commission intermédiaire avait pour président l'abbé de Césarge, que nous connaissons déjà. Elle fut renouvelée par scrutin le 22 décembre 1787. Sieyès y entra pour le Clergé, Salaberry et Rouville pour la Noblesse, Le Vassor du Bouchet, Lavoisier et Boesnier pour le Tiers (2).

Quel fut à l'Assemblée le rôle de Sieyès? On le juge en général effacé. Mais les documents font défaut. Les procès-verbaux qui ont été imprimés, assez secs et sommaires, mentionnent rarement son nom, il est vrai; le cas toutefois n'a rien de spécial; et, si nous ne possédions pas les manuscrits de Lavoisier relatifs à cette période, nous ne pourrions mesurer la place que tint dans les débats l'illustre chimiste. Les biographes nous disent que Sieyès siégea peu, étant retenu à Chartres ou à Paris par les devoirs multiples de sa charge. Mais les autres membres aussi se voyaient souvent appelés au-dehors, les uns pour la surveillance de leurs terres, les autres, comme Lavoisier lui-même, par leurs fonctions. Cette assemblée était fréquemment dispersée; et il suffit de feuilleter les papiers de Lavoisier pour se rendre compte de la peine que les députés éprouvaient parfois à se rejoindre (3). Le 20 décembre 1787, le procès-verbal enregistre les excuses de Lubersac et de Sieyès, obligés de s'absenter pour les affaires du diocèse de Chartres. Il n'empêche que, deux jours après, Sieyès est élu membre de la commission intermédiaire, ce qui prouve bien que ses collègues le considéraient comme capable d'une certaine assiduité (4). Bref, il y a une tendance à sous-estimer l'activité de Sieyès (5). Sans exercer une influence égale à celle de Lavoisier, qui cependant n'était pas membre comme lui de l'important comité des vingtièmes, le vicaire général de Chartres n'est pas demeuré inerte et passif.

La première et la plus importante affaire qui vint en discussion devant l'Assemblée fut la transformation de l'impôt des vingtièmes, pour lequel devait être établi un régime d'abonnement. L'impôt des vingtièmes portait notamment sur la propriété foncière; celle-ci payait d'abord un vingtième de son revenu, puis deux vingtièmes et quatre sols par livre. Cet impôt rapportait à l'État (en 1784) 76 millions de livres, dont 1 800 743 pour la seule province de l'Orléanais (6). Les dispenses et réductions dont bénéficiaient les nobles le rendaient très

onéreux pour les petits propriétaires. D'autre part, il croissait chaque année : dans l'Orléanais, l'augmentation avait été de 400 000 livres en seize ans. L'instruction royale prévoyait la faculté pour l'Assemblée de stipuler le paiement d'une somme fixe. Les députés du Tiers étaient presque tous partisans de ce système; et le Clergé se rangeait à leur avis, mais la Noblesse presque entière se déclarait contre l'abonnement. C'est donc en la circonstance que le futur auteur de l'*Essai sur les privilèges* eut pour la première fois le spectacle des résistances de l'aristocratie. Il s'en indigna d'autant plus que, comme il l'explique lui-même dans sa brochure sur le *Tiers État*, la distinction traditionnelle des ordres n'entraînait pas dans le plan d'Assemblées provinciales que Calonne avait conçu : on y avait égard non à l'ordre personnel des citoyens, mais à l'ordre de leurs propriétés ou ordre réel; c'était Brienne qui avait faussé le système (1).

Or, l'état des taxes de la province, soumis à la commission intermédiaire, révélait des faits scandaleux : le duc de Luxembourg ne payait rien; le baron de Montboissier était taxé pour un revenu de douze mille livres, alors que sa terre en rapportait au moins soixante; M. de Saint-Fargeau avait obtenu une remise de quinze cents livres sur une taxe de mille écus (2).

Au comité des vingtièmes, le duc de Luxembourg et le comte de Montboissier se prononcèrent contre l'abonnement. Sieyès, Lubersac et le comte de Rochambeau opinèrent en sens contraire. Ce dernier, malade et ne pouvant se rendre à la séance, y fit porter son avis. « La Noblesse, disait-il, ne peut gagner l'estime de la province qu'en prenant ses intérêts et en abandonnant les avantages de la seule Noblesse pour ceux de la Nation (3). » Cet exemple dut faire une grande impression sur Sieyès, qui allait exalter dans *Qu'est-ce que le Tiers État?* les rares « patriotes » des deux premiers ordres (4). En revanche, il vit quelques membres du Tiers appuyer la Noblesse dans son opposition. Il est vrai qu'il leur conteste la qualité de non-privilégiés. Il explique en effet comment, pour tourner la règle qui assurait au Tiers une force égale à celle des deux autres ordres réunis, on a inséré des privilégiés dans ses rangs. Il fait même allusion à une assemblée provinciale qu'il connaît et où, « sur cinquante-deux membres, il n'y en a qu'un seul qui ne soit pas privilégié ».

Dans la séance plénière du 30 novembre, on décida d'offrir au roi une somme de 2 300 000 livres pour l'abonnement des vingtièmes, en lui demandant d'abandonner entièrement cette branche d'administration à l'Assemblée provinciale, ce qui diminuerait les frais de perception (5). Lorsque le roi eut accepté le chiffre proposé par la province, la commission intermédiaire s'occupa de rédiger un projet d'arrêt du Conseil. Sur ce projet Sieyès présenta des observations. Dans une lettre aux syndics du 16 mai 1788, Lavoisier parle d'une « critique bien amère » faite par le grand vicaire de Chartres. « Plusieurs de ses réflexions sont bonnes, dit-il, mais elles auraient pu être présentées

d'une manière plus modérée. Il a fourni un nouveau projet d'arrêt qu'il portera probablement sous peu de jours à Orléans pour vous être communiqué. Vous en jugerez.... Il me semble qu'il y a beaucoup des articles qu'il propose qu'on peut adopter. Il y en a quelques-uns qui me paraissent susceptibles de difficultés (1). » En réalité, nous trouvons dans les papiers de Lavoisier plusieurs textes de projets, sans pouvoir déterminer si l'un d'eux émane de Sieyès et lequel. Par contre, une feuille spéciale porte le titre suivant : *Article proposé par M. l'abbé Sieyès, dans le cas où la commission intermédiaire croirait devoir persister à demander la disposition de tout ce qui concerne la recette générale et particulière des vingtièmes*. Le libellé, très prolixe et rempli de précautions variées pour ménager les droits de la province et la faire succéder jusque dans les moindres détails aux prérogatives de l'administration royale, porte en note, de la main de Lavoisier : « On peut être assuré d'avance que cette demande sera refusée; le ministre s'en est déjà formellement expliqué dans une lettre adressée à l'administration provinciale (2). » Le texte dont il s'agit est néanmoins devenu l'article 2 de l'un des projets, qui sans doute ne fut pas adopté par la commission.

Les membres de la commission intermédiaire qui habitaient Orléans continuèrent à se réunir jusqu'à la fin de 1790. La *Notice* dit même que Sieyès présida un instant leurs travaux. Mais l'Assemblée provinciale n'ayant pas tenu d'autre session, aucun projet ne reçut de réalisation pratique (3).

En ce qui concerne l'agriculture et la bienfaisance, il est difficile de savoir ce qui, dans les travaux de l'Assemblée, revient en propre à Sieyès. Il semble qu'il se soit occupé des ateliers de charité. Mais la rédaction du projet appartient à Lavoisier, tout comme celle du texte établissant une caisse dont l'objet serait d'assurer aux vieillards et aux veuves des secours contre l'indigence. Tout ce que l'on peut dire, c'est que l'un et l'autre, exprimant des idées qui étaient déjà dans l'air, reflétaient la pensée de l'ecclésiastique autant que celle du savant. Le rapport sur les ateliers de charité en particulier est bien remarquable, comme esquisse d'une politique de générosité sociale appelée par les principes individualistes eux-mêmes. Il y est dit que les lois doivent « protéger le faible, l'indigent, l'infirme, l'homme en un mot qui manque de subsistance, dans quelque état que ce soit ». Nous retrouverons plus tard ces idées dans le système libéral de Sieyès (4).

L'Assemblée provinciale d'Orléans a révélé Sieyès à lui-même. Tous les germes déposés en lui par une jeunesse difficile, et que sa pensée solitaire et concentrée avait développés lentement, éclatent soudain. Son attitude politique se fixe. Ses vieilles méfiances à l'égard des ordres privilégiés se confirment et s'exaltent. Jusqu'alors, c'était surtout du clergé qu'il avait souffert, du haut clergé aristocratique, il est vrai. Mais la noblesse laïque qu'il voit à l'œuvre ne lui apparaît pas — tant s'en faut — moins odieuse. A cet égard, Orléans accentue Rennes. Dès ce moment, Sieyès embrasse la cause du peuple.

XXI. — QUELQUES VERSIONS SUR L'ATTITUDE DE SIEYÈS
A LA VEILLE DE LA RÉVOLUTION.

La malveillance a quelquefois interprété autrement les démarches de son esprit. C'est en effet sur ce stade de sa carrière (dont l'importance se voit ainsi soulignée) que se sont greffées les versions hostiles. Sieyès aurait été à deux doigts de soutenir les intérêts des privilégiés. Le pouvoir aurait en effet cherché à la corrompre; et seule l'inexécution de certaines promesses aurait déterminé son attitude finale.

Taine lui-même, dans sa revue un peu noircie des grandes figures révolutionnaires, ne paraît pas insensible à ces rumeurs lorsqu'il écrit : « Sieyès leur en veut [aux privilégiés] de l'abbaye qu'on lui a promise et qu'on ne lui a pas donnée. Chacun, outre le grief général, a son grief particulier (1). »

Le contemporain de Sieyès qui a lancé ces bruits calomnieux ne mérite pourtant aucun crédit; et son récit se détruit lui-même. Il s'agit de Bertrand de Moleville, qui fut ministre de la marine de Louis XVI et qui, en 1801, publia une *Histoire de la Révolution de France*, dépourvue de valeur scientifique, où s'étaient ses rancunes d'émigré. Selon cet auteur, Brienne aurait demandé à M. de L., « membre du département d'Orléans » (Luxembourg ou Lubersac?), le moyen d'obtenir le concours de Sieyès. L'interlocuteur aurait conseillé de donner une abbaye de douze mille livres à ce personnage « de basse extraction et plein de vanité », qui aimait « la dépense, la bonne chère et par conséquent l'argent ». Brienne aurait alors chargé l'abbé de Césarge de parler à Sieyès et de le faire venir. Sieyès se serait rendu à l'audience du ministre, mais aurait été oublié deux fois dans l'antichambre. D'où sa fureur, son changement d'attitude et les diatribes qu'il allait lancer contre Brienne dans ses *Vues sur les moyens d'exécution*. Bertrand de Moleville affirme tenir cette anecdote de Brienne, de l'abbé de Césarge et du baron de Breteuil. Ce dernier aurait même renouvelé la tentative en 1789 : cette fois Sieyès se serait offert pour 25 000 livres.

Il n'y a là qu'un tissu d'invraisemblances. Les griefs articulés contre Sieyès aimant la dépense et la bonne chère portent la marque de l'époque où le livre de Bertrand a été écrit. Ce sont les brocards habituels lancés contre le sénateur Sieyès à la date où il venait de recevoir la propriété de Crosne. Mais, dans la période sur laquelle porte la narration, Sieyès aurait eu quelque peine à montrer ses goûts de faste. Sieyès était-il d'autre part, en 1787 ou 1788, avant la publication de ses brochures, un personnage assez connu pour qu'une tentative de corruption de cette envergure fût esquissée à son égard, même avec l'intention de ne pas pousser les choses à fond et de le discréditer simplement par le scandale causé? Le rôle prêté en la circonstance à l'abbé de Césarge, obligé de la famille Sieyès, n'est pas non plus très plausible.

Enfin, ce qui paraît décisif, aucun vestige ne subsiste d'une « conversion » quelconque de Sieyès à l'Assemblée provinciale. Et, si l'anecdote eût été exacte, ses collègues ne l'auraient-ils pas écarté de la commission intermédiaire ? — Quant à la prétendue tentative de 1789, elle ne mérite aucun examen. Les biographes mêmes qui ont ajouté foi au premier récit repoussent l'authenticité du second.

L'éditeur de Bertrand de Moleville, l'écrivain royaliste Michaud, ajoute à ces fables une narration qui n'est pas moins fantaisiste. Selon lui, il était question dans l'Assemblée provinciale d'Orléans de consentir un impôt de 450 000 livres pour la généralité. Le ministère avait le plus grand intérêt à obtenir le consentement de l'Assemblée avant la convocation des États généraux. Sieyès, après une entrevue avec l'abbé de Césarge, se montrait favorable. Mais, son avis n'ayant point prévalu, il fut mal accueilli à son retour à Paris, où l'on affecta de ne point reconnaître « un homme dont on désirait moins couronner les opinions que les succès ». — En fait, on ne trouve dans les procès-verbaux aucune trace des faits allégués ; et Sieyès ne faisait pas partie du bureau des impositions. La version de Michaud contredit d'ailleurs l'affirmation même de Bertrand de Moleville, selon laquelle « il ne tint qu'à une abbaye de douze mille livres et à une étourderie de moins de l'archevêque de Sens que Sieyès ne fût un des apôtres les plus zélés de l'Ancien Régime » (1).

Toutes ces calomnies ont la même origine. Elles ont été inventées après coup, en un moment où l'on avait pris l'habitude d'attaquer Sieyès dans sa probité, confondant à dessein l'amour incontestable qu'il avait de l'argent avec une propension à l'indélicatesse. Nous retrouverons ces allégations à partir du Directoire. Jusque-là, Sieyès a joui au contraire d'une grande réputation de rigidité (2).

Sur les revenus de Sieyès avant la Révolution, des rumeurs fantaisistes ont été parfois accréditées. Taillandier, le biographe de Daunou, parle en termes vagues d'un chiffre considérable (3). Sainte-Beuve, d'après les papiers du même Daunou, donne une précision : 25 à 30 000 livres, ce qui représentait évidemment une grosse fortune (4). Mais on a l'impression que Daunou exagère fortement. D'autres (5) ont parlé de 13 500 livres, ce qui doit se rapprocher davantage de la vérité. La *Notice* donne des chiffres un peu inférieurs encore (6). L'abbé jouissait en tout cas, vers la fin de l'Ancien Régime, d'une fort honorable aisance.

XXII. — SIEYÈS ET LA VIE SOCIALE.

Emmanuel Sieyès n'est point parvenu encore à la notoriété véritable. Mais son ambition inquiète a tout mis en œuvre pour avancer une carrière que la modestie de ses origines rend difficile. Plus d'une fois, il s'est heurté aux préjugés de son temps, à la structure sociale de l'Église de France, devenue de moins en moins démocratique dans le

recrutement de ses hautes charges. Il a subi la « loi du besoin » et « la main de fer du gouvernement (1) ». Il est parvenu à certaines dignités ecclésiastiques, que sa condition l'empêche de dépasser. Il est vicaire général sans être évêquable. Au moins exerce-t-il dans le clergé une partie de l'influence à laquelle son talent et son savoir lui donnent droit. Mais, à cet effet, il ne lui suffit pas de se montrer tel qu'il est, prêtre habile, philosophe et érudit. Il a besoin de la faveur et de l'appui des grands, que ses fonctions à la Cour, puis à la Chambre souveraine du Clergé, et ses séjours fréquents à Paris dans l'entourage de Lubersac lui permettent de se concilier. Dans l'ombre de son évêque, Sieyès mène une vie sociale très active. Il accompagne même Lubersac à l'étranger. Brissot dit les avoir rencontrés, à la veille de la Révolution, à Rotterdam (2). Il résulte des notes de Fortoul qu'il serait allé en juillet 1787 aux bains de Spa et en Hollande.

Sieyès fréquente les clubs, les réunions politiques, les loges de francs-maçons.

Les clubs étaient alors dans toute leur nouveauté et déjà dans toute leur vogue. Le premier avait été fondé en 1782 et le Palais-Royal en était tout de suite devenu le foyer.

Sieyès fit partie notamment du club de Valois, protégé par le duc d'Orléans, et dont il fut un des fondateurs. Ce club se composait surtout de membres de la noblesse d'épée ou de robe et de représentants de la haute bourgeoisie. La politique active y jouait un rôle secondaire; mais les opinions les plus diverses s'y rencontraient. On y trouvera La Fayette, Talleyrand, Biron, Bergasse, Bougainville, Chamfort, Condorcet, les Lameth, etc. Son activité toutefois ne date que du 11 février 1789 (3).

Un peu plus ancienne et beaucoup plus importante était la société des Trente, qui se réunissait au Marais, chez Dupont, en vue de préparer les élections aux États généraux. Elle groupait des parlementaires comme Dupont lui-même, comme d'Épremesnil, Fréteau de Saint-Just, Lepeletier de Saint-Fargeau, des aristocrates libéraux comme le duc d'Aiguillon, le duc de La Rochefoucauld, Talleyrand, des banquiers comme Clavière, Panchaud, Laborde-Méréville. Mirabeau, La Fayette et les Lameth y parurent. L'abbé Louis et Sieyès y représentèrent le clergé (4). La *Notice* raille cette assemblée et les préoccupations de fausse science qui s'y faisaient jour (Dupont était un mesmérien convaincu) (5); mais le rôle politique fut considérable et Sieyès en a profité, bien qu'il se défende même d'avoir fréquenté ce « club des avocats ». Ce qui paraît certain, c'est qu'il s'en sépara, par ambition déçue, comme Mirabeau, vers la fin de 1788 (6).

La participation de Sieyès au mouvement maçonnique est bien établie (7). Il appartenait au moins à la loge des neuf sœurs, la « loge des philosophes », et vraisemblablement à d'autres. Barruel le donne avec La Rochefoucauld et Condorcet comme membre de la loge de la rue Coq-Héron et comme l'un des initiateurs du *club de la propagande*,

qui existait déjà en 1786 et qui aspirait à devenir « le moteur du genre humain (1) ».

Dans un ordre d'idées plus limité en apparence, les *Amis des Noirs* se réunissaient depuis 1785. Brissot, de Chartres, était à l'origine de cette formation, dont le but philanthropique officiel était spécial, mais dont l'activité « philosophique » rayonnait bien au-delà du titre. Il y avait entraîné Sieyès, qui faisait partie du comité directeur.

La société polie et les protections féminines jouaient alors un grand rôle dans une destinée, même ecclésiastique. Le rude et taciturne Sieyès doit se plier à la vie mondaine et à ses fantaisies. Il joue si bien son personnage qu'en novembre 1789, il assistera, travesti d'un surtout blanc, à un dîner fort gai d'hommes et de femmes, où Restif de la Bretonne le rencontrera en compagnie de la duchesse de Luynes, de la vicomtesse de Laval, de Talleyrand, de Mathieu de Montmorency (2)! A coup sûr, il devait vaincre son naturel. Mme de Staël, qui l'a bien connu, dira de lui plus tard, à une époque où il s'épanouissait pourtant : « La supériorité de son esprit ne saurait l'emporter sur la misanthropie de son caractère. La race humaine lui déplait et il ne sait pas traiter avec elle. On dirait qu'il voudrait avoir affaire à autre chose qu'à des hommes et qu'il renonce à tout, faute de pouvoir trouver sur la terre une espèce à son goût (3). »

Il fréquente donc les salons. Celui de la marquise de Condorcet, celui de Mme Helvétius lui sont familiers (4). Celui de Mme Necker ne lui est pas étranger. C'était, à la veille de la Révolution, la maison la plus importante de Paris. Talleyrand, Alexandre de Lameth, Mathieu de Montmorency, Condorcet, d'autres encore y avaient leurs entrées. Le vendredi, avaient lieu des réceptions publiques, presque officielles ; le mardi, des réunions littéraires, qui se terminaient par des concilia-bules politiques. La participation de Sieyès à ces colloques avant 1789 n'est pas absolument établie ; dans la préface des *Vues*, écrite à la fin de 1788, Sieyès prétend même ne pas connaître Necker personnellement. Nous savons au moins par les *Mémoires* de Weber que, dès la fin de la seconde Assemblée des Notables, il hantait les dîners politiques organisés par le ministre. A cette époque, un sieur Artaud aurait été chargé par Necker de tenir au Palais-Royal une espèce de club, où Sieyès se rencontrait avec Mirabeau, Clermont-Tonnerre, Dupont, Fréteau, Suard, Chamfort, etc. Les rumeurs de cette réunion étaient répandues ensuite en province (5).

On peut également supposer que Sieyès a fréquenté le salon de Mme de Genlis, gouvernante des enfants d'Orléans. Brissot parle dans ses *Mémoires* (6) des réunions qu'elle donnait à Bellechasse, où Sieyès aurait rencontré des hommes comme Mirabeau, Laclos et d'autres. Il ajoute bien que Sieyès le niait, mais il semble résulter de son texte qu'il le niait surtout parce qu'on mentionnait son nom avec des circonstances « dignes de la chronique scandaleuse ». Mme de Genlis, d'autre part, se défend dans ses *Mémoires* d'avoir connu Sieyès à cette époque (7).

Mais ce témoignage, qu'elle avait intérêt à produire, laisse sceptique. Nous touchons ici pour la première fois au délicat problème des rapports de Sieyès avec la maison d'Orléans; et ce problème demeure enveloppé de mystère.

XXIII. — SIEYÈS ET LA MAISON D'ORLÉANS.

Dans les hautes sphères de la Cour, le foyer des idées nouvelles, l'école de toutes les oppositions au régime, c'était en effet la maison du duc d'Orléans. Le prince, pour avoir pris parti en faveur des Parlements, s'était même vu un instant exilé de Paris. Sans être, comme on l'a dit parfois, agrégé officiellement à sa suite, Sieyès a fréquenté son entourage et sans doute pris part, avec Mirabeau, Sillery et Laclos, aux conciliabules politiques qui se tenaient à Montrouge.

Il fut ainsi amené à intervenir dans la publication de l'*Instruction donnée par S. A. S. Monseigneur le duc d'Orléans à ses représentants aux bailliages, suivie de délibérations à prendre dans les Assemblées*. Ce devait être un modèle pour la rédaction des cahiers, non seulement dans l'apanage du duc d'Orléans, mais en fait sur beaucoup d'autres points du territoire. L'importance de ce texte est considérable. Beugnot raconte la place qu'il a tenue à Chaumont, où le vicomte de Montmorency-Laval, délégué du prince, arriva précédé du projet de Sieyès et fit des convocations « pour lire ce projet avec la plus grande solennité ». Il ajoute que dans les communes, en grand nombre, dont le duc d'Orléans était seigneur, on avait religieusement copié le projet de l'abbé Sieyès, sauf à le compléter par d'autres dispositions. Il y eut des imitations jusqu'à Marseille et à Draguignan (1).

Le contact qui s'établit à cette occasion entre le prince et Sieyès est représenté par Talleyrand dans ses *Mémoires* (2) comme purement fortuit. Le prince avait chargé de la rédaction Laclos, l'auteur des *Liaisons dangereuses*, attaché depuis quelque temps à sa maison comme secrétaire des commandements. Le travail de Laclos ne plut pas. C'était « une espèce de code dans lequel toutes les idées philosophiques du temps, présentées en articles séparés, parurent à M. le duc d'Orléans trop peu voilées ». Celui-ci chercha un autre rédacteur et on lui indiqua l'abbé Sieyès, dont il aurait fait la rencontre chez M. de Biron, à Montrouge. Le duc aurait montré à Sieyès le projet de Laclos et lui aurait demandé d'y apporter certains changements. Mais Sieyès, qui, par la disposition de son esprit, était « habituellement peu content du travail des autres », aurait prétendu que tout était à refaire et aurait rédigé un nouveau projet. — La *Notice* (3) défend Sieyès d'avoir travaillé pour un prince et présente les choses d'une autre manière. Sieyès aurait déjà rédigé et communiqué à de nombreuses personnes un *Plan de délibérations* dont, « à la requête de quelques patriotes », il aurait laissé prendre copie pour l'insérer à la suite de l'*Instruction*, que le prince

aurait fait rédiger par ailleurs. C'est en vertu d'un *quiproquo* malveillant que les deux choses auraient été confondues. Mais il n'y aurait jamais eu de rapports entre Sieyès et le prince, « ni en ce temps, ni à aucune des époques successives de la Révolution ». — Cette explication de l'origine du texte est souvent tenue pour exacte ; et l'on répète volontiers que l'*Instruction* est de Laclos (1), les *Délibérations* de Sieyès. La chose est possible : le premier texte parle de « l'ouvrage ci-annexé ». Elle n'est pas certaine néanmoins.

Ce qui, en tout cas, éveille les doutes les plus sérieux, c'est la négation de tous rapports entre Sieyès et le duc d'Orléans. Il plane sur ces relations quelque obscurité. Mais tous les contemporains ont été convaincus de leur existence. Duquesnoy, qui n'était pas l'ennemi de Sieyès, écrit par exemple dans son *Journal*, pour l'été de 1789, que Laclos servait constamment de trait d'union entre le prince et l'abbé (2), qui dès ce moment était qualifié d'orléaniste. Cette accusation reparaitra à diverses époques, en 1791, en 1792, en 1796, en 1798-1799, même et peut-être surtout après le 18 brumaire. Elle est trop générale pour ne pas reposer sur quelque fondement. Mais l'auteur de la *Notice* avait un intérêt évident à démentir. D'autres ont pu avoir un intérêt analogue, pour des motifs différents : il fallait laver la branche cadette du soupçon d'intrigue et de conspiration. Les mémoires de Talleyrand, ceux de Mme de Genlis, les écrits de Garat qui, dans un ouvrage très postérieur et favorable à la maison d'Orléans, nie toute collusion entre les deux hommes, répondent peut-être à cet état d'esprit (3).

Nous retrouverons le problème. Personnellement, nous ne croyons pas le moins du monde que Sieyès ait jamais été, au sens propre, un agent, un homme à tout faire de la maison d'Orléans. Mais il a vécu, à certains moments, non loin d'elle et a sans doute songé à l'utiliser, comme il a songé à utiliser d'autres princes, non par l'effet d'un attachement quelconque, mais à titre d'instrument pour le triomphe de ses idées, qui lui importait seul.

XXIV. — LA CRISE DES BROCHURES.

Les derniers mois de 1788 et les premiers mois de 1789 furent décisifs pour Sieyès. Depuis longtemps, il méditait et il observait. Il s'était définitivement affranchi de la tutelle du passé. Il n'acceptait aucune autorité ni aucune tradition et reconnaissait la nécessité de reconstruire la société sur des bases purement rationnelles. Par ailleurs, il avait vu les tentatives de réformes échouer par la timidité de ceux qui les proposaient ou par la résistance des intérêts contraires.

Les Notables n'avaient rien donné : leur première assemblée avait empêché Calonne d'agir ; la seconde, consultée par Necker sur la convocation des États généraux, opinait dans un sens rétrograde, favorable

au vote par tête et hostile au doublement du Tiers. Ainsi, ils avaient défendu en 1787 leurs privilèges contre le Trône et ils avaient défendu en 1788 leurs privilèges contre la Nation. Aussi bien n'avait-on appelé que des notables en *privilèges* au lieu d'appeler des notables en lumières (1).

Aucun des ministres n'avait pu satisfaire Sieyès : ni Calonne, dont les initiatives étaient venues tard, ni Brienne, qui excitait sans mesure le mépris public, ni Necker, qui valait certes mieux que les autres, mais qui n'était pas de taille non plus à donner une constitution.

Un instant fugitif, Sieyès avait placé son espoir dans les Parlements et s'était lié avec plusieurs de leurs membres. Mais, à l'usage, il avait vu que « ce grand corps n'avait ni lumières ni véritable énergie (2) ». Il était au service de ses propres prérogatives et résistait au roi dans la mesure où elles se trouvaient violées ; il n'était pas au service de l'intérêt public. Au surplus, sa résistance était peu durable. Le jour de l'exil à Troyes, au printemps de 1788, Sieyès aurait voulu qu'on organisât une émeute, qu'on arrêtât et qu'on pendît le ministre responsable. « Le succès de cette mesure était infaillible ; elle eût entraîné les applaudissements de toute la France ; son avis ne prévalut point. » Cette lâcheté, cette indécision irritent Sieyès. Il ne voit devant lui que des hommes qui hésitent devant les gestes nécessaires. Lui est prêt aux attitudes nettes et catégoriques. Cet homme qui agit peu souvent, qui saura passer des lustres et des décades dans le silence, ne recule, lorsqu'il croit le moment opportun, devant aucune résolution extrême. Il le montrera aux États généraux. Il le montrera en brumaire, où sa détermination froide dominera la nervosité de Bonaparte.

Dès lors, toute l'âpreté de sa pensée explose dans trois brochures successives, qui, du jour au lendemain, le rendent illustre : *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, *Essai sur les privilèges*, *Qu'est-ce que le Tiers État ?* Cet ordre est celui de la rédaction, non de la publication, car l'*Essai* paraît d'abord ; mais tout paraît en deux mois (novembre 1788-janvier 1789). Dans ces trois ouvrages, l'inspiration va *crescendo*. Le thème général, ce sont les droits de la Nation, que Sieyès identifie avec ceux du Tiers et qu'il oppose aux prérogatives des privilégiés. L'*Essai* et les *Vues* eurent deux éditions, le *Tiers* quatre : ce fut un triomphe. Le 24 janvier 1789, le règlement royal arraché par Necker au roi donnait raison à Sieyès dans la mesure où il bouleversait la représentation du Tiers : celle-ci ne serait plus issue, comme en 1614, de municipalités oligarchiques dominées par le principe de la vénalité des charges ; les habitants des villes désigneraient des électeurs de leur choix pour nommer les députés ; et les habitants des campagnes auraient pour la première fois voix au chapitre.

La brochure était à cette époque la publication-type. Les conditions de l'imprimerie rendaient malaisée la diffusion des ouvrages étendus. Le XVIII^e siècle tout entier, qui a cherché à atteindre le grand public, a été le siècle des brochures. Il en est résulté une influence incontestable.

ble sur la tonalité des écrits. Dans une certaine mesure, la pensée du temps a subi une sorte de matérialisme historique. A la veille de la Révolution, c'était une véritable fureur. La « crise des brochures » dura plusieurs mois. Dès la fin de 1788, un amateur en réunit 2 500 et renonça à continuer une collection qu'il désespérait d'avoir complète (1). On trouve parmi les auteurs presque tous les grands noms de la Révolution, depuis Mirabeau jusqu'à Robespierre, en passant par Mounier, Volney, Rabaut Saint-Étienne, etc.

Cette forme littéraire, imposée par les circonstances, ne gênait point Sieyès, dont la pensée était plus rigoureuse qu'étouffée et dont l'expression était naturellement lapidaire. Aussi, parmi les milliers de pamphlets que l'imprimerie déversa alors sur la France, ceux de Sieyès, et surtout le *Tiers*, effacèrent-ils la plupart des autres. Cette dernière brochure fut plus remarquée encore que les *États généraux convoqués par Louis XVI* de Target, et même que le *Mémoire sur les États généraux* du comte d'Antraigues, qui scandalisa si fort les privilégiés. « L'écrit de Sieyès, dit Malouet, avait perverti l'esprit public (2). » La fameuse formule du début : « Qu'est-ce que le Tiers État? Tout. — Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique? Rien. — Que demande-t-il? A y devenir quelque chose », dont Chamfort s'attribuait la paternité (3), quoiqu'elle fût bien dans la manière de Sieyès, fit beaucoup pour rendre le pamphlet populaire. La diffusion fut favorisée par des sociétés, soit par la Société des Trente, comme l'affirme l'historien de Duport (4), soit par le « club des enragés » dont parle la *Notice* (5), qui se réunissait au Palais-Royal, et dont l'identification demeure malaisée. Le 23 février 1789, Mirabeau écrivait à Sieyès pour lui accuser réception et le remercier des *Privilèges* et du *Tiers* : « Il y a donc un homme en France! Et certes un homme appelé à nous servir de guide dans l'Assemblée nationale qui va décréter notre destinée (6). » Sieyès avait pris position en effet, et de la manière la plus radicale, comme le chef d'un mouvement dont toute l'ampleur n'apparaissait pas encore.

XXV. — LES ÉLECTIONS AUX ÉTATS GÉNÉRAUX.

Comment l'auteur du *Tiers* n'aurait-il pas eu sa place marquée aux États généraux après avoir exercé sur leur élection une telle influence? Ceux-ci avaient été convoqués par l'arrêt du Conseil en date du 8 août 1788; et, le 27 décembre, le roi avait ordonné le doublement du Tiers, sans d'ailleurs préjuger la question du vote par tête ou par ordre. Mais que pouvait signifier le doublement du Tiers sans le vote par tête? En 1614, où le vote avait eu lieu par ordre, chacun des trois ordres avait le même nombre de députés. Bref, la situation comportait une logique qu'il appartenait à Sieyès de déduire. Il était d'ailleurs plein de confiance et croyait sincèrement que les ordres fusionneraient dans l'enthousiasme.

Aux élections, il échoua d'abord, écarté par le clergé de Montfort-l'Amaury, devant lequel il se présenta. Il était électeur en vertu d'une double procuration (1). Le bailliage de Montfort élut deux curés; le suppléant fut également un curé. Il est bien connu que, dans l'ensemble du territoire, le bas clergé s'attribua les deux tiers des sièges, n'en laissant que 46 aux évêques et à peu près autant aux chanoines, vicaires généraux et gros bénéficiers. Pour la première fois de sa carrière, Sieyès est traité comme une manière d'aristocrate. Mais le fait se renouvellera souvent!

L'histoire de cette candidature malheureuse a été contée par Brissot (2). On y retrouve l'influence de Mme de Laseinie, Égérie de l'évêché de Chartres, qu'elle avait transformé en une sorte d'agence électorale, dévouée aux idées nouvelles. On patronne Pétion et Brissot à Chartres, Sieyès à Montfort. Quant à l'évêque, il obtient de son clergé une belle élection, qui lui conférera plus d'autorité. En ce qui concerne Sieyès, les choses ne vont pas toutes seules : le 20 mars 1789, Mme de Laseinie écrit à Brissot : « L'abbé Sieyès ne sera point élu à Montfort. » Et, après s'être plainte des intrigues de Montmorency en faveur de l'abbé Lecoigneux, elle ajoute : « Si M. l'évêque avait pu aller présider à Montfort, je suis persuadée qu'il aurait ramené les esprits. » De fait, Lubersac entreprit de relever à Montfort les chances de Sieyès. Le 25 mars, Mme de Laseinie veut encore concevoir quelque espérance. Mais finalement ni Sieyès, ni Lecoigneux ne furent élus. L'intrigue fut menée par un aventurier, l'abbé d'Espagnac, ancien condisciple de Sieyès.

Dans les actes officiels, Sieyès n'est mentionné qu'épisodiquement. Le 16 mars, à l'assemblée générale, il représente Lubersac en vertu d'une procuration spéciale, pendant que Lecoigneux représente le chapitre de Chartres. Mais il ne figure pas parmi les signataires d'un vœu, en date du même jour, relatif à l'abandon des privilèges en matière d'impôts. Il n'est pas non plus l'un des six commissaires nommés le 17 par le clergé pour la rédaction des cahiers. On ne le trouve pas davantage parmi les signataires du cahier des trois ordres. Enfin il ne signe pas le procès-verbal de l'élection (3). Mme de Laseinie avait dit : « Il s'est retiré de ce cloaque. »

Dès ce moment, sa pensée était ailleurs. Mme de Laseinie signale que toute son ambition était de se faire élire par le Tiers État de Paris. Sieyès eut en effet cette destinée singulière de se voir désigné *in extremis* par l'ordre même dont il s'était fait l'avocat. Peu s'en fallut qu'il ne manquât le coche : il ne fut choisi que dans la seconde quinzaine de mai, alors que les États généraux étaient ouverts depuis le 5.

Lorsqu'il fut question, le 18, de nommer le vingtième et dernier député du Tiers, le nom de Sieyès, raconte Bailly, fut proposé (4). Mais, là comme ailleurs, ce nom divisa l'assemblée en partisans et adversaires également fanatiques : Sieyès pouvait tout provoquer, excepté l'indifférence. Un grand tumulte s'éleva; et Bailly constate que les deux

factions aux prises étaient sensiblement équivalentes. Cependant, les adversaires disposaient d'un argument très fort, car Sieyès était membre du clergé et l'exclusion des autres ordres avait été prononcée en principe par l'assemblée du Tiers, le 11 mai. Fort heureusement, Bailly, qui remplissait, au moment où la décision avait été prise, l'office de secrétaire, avait négligé de mentionner le fait au procès-verbal. Il s'excusa de son erreur, qu'il mit au compte de son inexpérience. Toujours est-il que, grâce à cette omission, on put passer outre. Au milieu d'un grand désordre, qui provoqua même le départ du président, il fut décidé que, l'exclusion n'ayant pas été régulièrement prononcée, rien n'empêchait que l'abbé Sieyès fût éligible. Le lendemain 19 mai, au troisième scrutin, il fut désigné. Mais il y eut encore des protestations, qui furent annexées au procès-verbal. Sur quoi on alla chercher Sieyès, qui vint remercier et se déclara « d'autant plus sensible à l'honneur qui lui était déféré qu'il avait moins le droit de s'y attendre ». « Tenant du Tiers État par la naissance, la carrière qu'il avait suivie semblait l'en séparer », mais, « revêtu de la confiance d'une classe de citoyens à laquelle il appartenait toujours, il ferait ses efforts pour y répondre par son zèle et par son dévouement. » La *Notice* donne une version concordante (1); elle affirme que Sieyès « ne s'y attendait pas et le désirait encore moins ». Pourtant, le témoignage de Mme de Laseinie laisse l'impression que le choix n'a pas été improvisé et que Sieyès n'y est pas demeuré tout à fait étranger. En réalité, il y a eu autour de son nom une petite campagne qui, si elle n'a pas été faite directement par lui, l'a été par des partisans ou admirateurs. Les patriotes et les gens de lettres désiraient qu'il fût choisi, malgré les négociants et artisans du corps électoral, dont les préférences s'orientaient vers des hommes d'affaires. On trouve des libelles anonymes qui le désignent, parmi d'autres, aux électeurs comme une des personnes « connues autant par leurs lumières que par leur zèle pour le bien public (2) ».

Le 22 mai, l'élection fut encore remise en cause. A propos d'une nouvelle lecture du procès-verbal du 11 mai, on souleva derechef la querelle relative à l'abbé Sieyès, dans l'intention probable de faire annuler le choix. La tentative n'aboutit pas. Elle devait être renouvelée, avec le même insuccès, devant l'Assemblée elle-même : à la séance du 14 juin, Vaillant, rapporteur du 14^e bureau, signalera qu'il y a une protestation de huit personnes contre la députation de M. l'abbé Sieyès, « attendu sa qualité d'ecclésiastique », mais que cette protestation a paru sans fondement. Et l'Assemblée suivra son bureau (3).

Il n'en reste pas moins que cette élection, si chaudement disputée, offrait un caractère exceptionnel : il n'y eut dans toute la France que trois ecclésiastiques désignés en dehors de leur ordre. Le Tiers État de Paris avait, non sans peine, assuré une revanche au défenseur du peuple écarté par ses pairs. Il acquittait une dette, comme le dit Bailly. En même temps on pensait enchaîner définitivement

vement Sieyès à la cause du Tiers, dont il va devenir en effet le prophète et l'oracle.

Dès cette époque néanmoins, apparaissaient chez lui, malgré la grande foi idéologique qui l'animait, comme des virtualités de découragement. Il sentait déjà que son dédain était sur le point de s'étendre à toute l'humanité, aux opprimés aussi bien qu'aux oppresseurs. Dans une note manuscrite des environs de 1788, que Sainte-Beuve considère à juste titre comme révélatrice, Sieyès déclare : « Héraclite, Démocrite. Je ne suis exclusivement ni Démocrite, ni Héraclite. Le sentiment intérieur, l'amour des hommes appellent l'intérêt, les larmes ; bientôt je m'indigne, je frémis ; j'en veux aux tyrans et je finis non par m'apaiser, mais par me distraire. Le sentiment de l'indignation est le plus fréquent ; en revenant sur le même objet, ce n'est plus contre la tyrannie qu'il est dirigé ; j'en veux à la lâcheté, à la bassesse des victimes ; je les méprise ; je vois qu'elles ne souffrent pas tout ce qu'elles méritent, qu'elles n'en ont pas encore assez ; je les vois qui s'enorgueillissent de leur abjection, de leurs malheurs, et je ris, non de gaieté mais de mépris ; et tout de suite je détourne les yeux pour ne pas les souiller d'un spectacle honteux (1). »

Aux réalités politiques Sieyès allait maintenant confronter la rigidité imperturbable de ses doctrines et la méfiance divinatrice de son tempérament.

CHAPITRE II

LE COMBAT (1789-1799)

SECTION I

DE 1789 A 1792

PARMI les 1155 députés qui se réunirent à Versailles en mai 1789, bien peu se connaissaient. Les membres du Tiers en particulier, au nombre d'environ 600, brusquement arrachés pour la plupart à leur vie provinciale, se sentaient dépaysés. A part Mirabeau, peu de grandes notoriétés parmi eux, peu d'hommes vraiment populaires dont les traits fussent familiers au public. Mais le Tiers, comme tel, possédait une sorte de popularité collective qui se manifesta par les applaudissements dont il fut salué le 4 à la procession solennelle. Le lendemain, les députés employèrent la matinée, que remplirent les longues formalités de l'appel par bailliage, à prendre contact entre eux. Ils avaient conscience d'une grande mission à remplir. Les élections avaient eu lieu dans l'enthousiasme. A Versailles, tout le monde leur faisait bon accueil, sauf la Cour. Contre celle-ci ils sentaient qu'ils devaient lutter. Le cérémonial de la veille, accentuant la distinction des ordres, les avait blessés. « Trois ordres ? avait dit Sieyès. Non, trois nations. »

Masse confuse et inexpérimentée, le Tiers avait besoin de chefs. Les hommes remarquables qu'il comptait dans son sein n'avaient, sauf exception, qu'une réputation régionale et n'étaient pas en mesure de prendre d'emblée la direction du mouvement. C'étaient presque tous des légistes connus seulement dans le ressort de leur Parlement ou de leur Université. Ni Thouret, avocat de Rouen, ni Mounier, avocat de Grenoble, ni Le Chapelier, avocat de Rennes, ni Lanjuinais, professeur de droit dans cette dernière ville, qui devaient plus tard marquer leur place avec éclat dans les débats constitutionnels, ni même Merlin de Douai ou Durand de Maillane, plus connus en raison de leurs grands travaux, ni à plus forte raison Pétion de Chartres ou Robespierre d'Arras dont la renommée était beaucoup moindre ne pouvaient être

en cette période liminaire des initiateurs. Ceux des membres du Tiers qui jouissaient d'une grande célébrité nationale, comme Bailly et Dupont de Nemours, l'avaient acquise en dehors du maniement des affaires publiques, et la politique les surprenait un peu, Bailly surtout, dont la timidité et la modestie étaient grandes.

A cette cohue cherchant un guide, Mirabeau s'offrait. Il orchestre les doléances du Tiers, humilié par la Cour devant la Noblesse et le Clergé. Mais, si l'ascendant de sa personne est irrésistible, son prestige moral n'est pas intact. Les scandales de sa vie passée le déconsidèrent et on ne s'abandonne à lui qu'avec une sorte de crainte. Gouverneur Morris raconte même que, le 5 mai, il fut discrètement sifflé à Versailles (1). Du fait de sa naissance, Mirabeau suscite également quelques jalousies. Le 25 mai, Mounier l'ayant appelé dans une réplique « M. le comte de Mirabeau », un membre fait observer que les rangs et dignités ne doivent pas être répétés sans cesse dans une assemblée d'hommes égaux (2).

A côté de Mirabeau d'ailleurs, qui sera la voix puissante de cette multitude, il y a place pour une direction d'un autre ordre. Le Tiers a besoin d'un doctrinaire, d'une sorte de répondant intellectuel. Or, un homme a par avance célébré la force du Tiers, exalté la sainteté de sa mission, tracé les grandes lignes de son action future; et cet homme, c'est Sieyès. Tout le désigne pour conduire les premiers pas de l'Assemblée.

Élu seulement le 19 mai, il arrive avec quelques jours de retard. Mais les premières semaines sont à peu près vides. Un grave problème se pose qu'on ne peut pas résoudre; et le Tiers demeure dans l'expectative.

I. — LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

Les actes officiels avaient laissé dans l'ombre la question du vote par ordre ou par tête. Sans le vote par tête, le Tiers n'obtenait rien, car il était certain de voir se liguer contre lui le Clergé et la Noblesse; le doublement de ses membres ne lui procurait qu'une satisfaction illusoire. Aussi le vote par tête avait-il été la grande revendication de la brochure de Sieyès : « Comment espérer détruire aucun abus tant qu'on laissera le veto à ceux qui en profitent (3)? » Depuis la réunion des États, le gouvernement avait manifesté sa volonté de maintenir la distinction des ordres; sans doute Necker, dans son discours du 5, n'avait-il pas été très affirmatif; mais le ministre Saint-Priest avait reçu des instructions pour aménager trois salles en dehors de la salle des Menus, où s'était tenue la séance plénière d'ouverture. Comme l'administration des écuries refuse de céder un local, on est obligé de laisser la salle des Menus au Tiers, ce qu'on aurait voulu éviter. Toujours est-il que la séparation subsiste.

Le 6 mai, le Clergé et la Noblesse se réunissent séparément et pren-

nent des dispositions pour vérifier les pouvoirs. Dans l'une et l'autre assemblée, une minorité soutient que la vérification ne saurait appartenir qu'aux États généraux (114 voix contre 133 dans le sein du Clergé, 47 seulement contre 148 dans le sein de la Noblesse). Quant au Tiers, il attend vainement de neuf heures à deux heures et demie la venue des deux autres ordres, qui siègent dans des salles voisines. Mirabeau souligne que, jusqu'à la vérification, les députés ne sont qu'un agrégat d'individus, sans pouvoir pour agir. Par respect pour ce principe, la réunion refuse même d'ouvrir des lettres adressées au Tiers État. On décide, comme Mirabeau le conseille, de temporiser. Le 8 et le 9, on renoncera à voter un règlement avant la constitution de l'Assemblée.

Cependant, à la suite de contacts officiels, le Clergé, dans la journée du 7, avait envisagé la nomination de commissaires conciliateurs, qui ne sont désignés que le 11. Une longue discussion s'engage aux Communes sur le point de savoir s'il y a lieu d'en choisir également. Certains objectent l'inutilité de ces conférences. D'autres proposent d'aller plus loin et d'adresser une sommation aux deux ordres privilégiés. Finalement, les commissaires du Tiers et ceux de la Noblesse sont nommés le même jour : le mardi 19.

C'est après cette désignation qu'arrive Sieyès. Il est présenté au roi, avec les autres retardataires, le dimanche 24 mai, dans le salon d'Hercule, « en habit de cérémonie ».

Les conférences s'étaient ouvertes le 23. Elles aboutirent à une impasse. La Noblesse se maintenait avec intransigeance sur ses positions. Vainement, le 25, un membre du Clergé proposa-t-il, à titre de conciliation, la formule suivante : « Les pouvoirs de l'ordre de la Noblesse seront portés dans les deux autres Chambres pour que la vérification en soit confirmée. Il en sera de même à l'égard des pouvoirs du Clergé et du Tiers État. » En cas de contestation, on aurait eu recours aux trois ordres réunis, sans qu'il pût en résulter de préjugé sur la question du vote par ordre ou par tête. Mais ni les commissaires de la Noblesse ni ceux des Communes n'acceptèrent cette transaction et les conférences cessèrent par ajournement *sine die*.

Sieyès entre alors en scène. C'est lui qui, le 27 mai, propose, à l'adresse du Clergé, un appel que Target reprend, amende et fortifie. Les membres du Clergé sont invités, au nom du Dieu de paix et de l'intérêt national, « à se réunir au Tiers dans la salle commune pour aviser aux moyens d'opérer la concorde, si nécessaire en ce moment aux intérêts de la chose publique (1) ». Target est chargé de porter au Clergé ce texte, qui fait grande impression. Plusieurs ecclésiastiques, dont Lubersac (peut-être d'accord au préalable avec Sieyès), suggèrent de se rendre sur-le-champ aux Communes. La plupart des curés sont de cet avis. Mais d'autres membres les retiennent. Un évêque dit : « J'ai interrogé deux membres de la députation pour savoir si la réunion proposée a pour objet de consulter ou de délibérer. Ils m'ont répondu qu'on entend

délibérer et que, dans cette délibération, les voix seront recueillies par tête. » Cette déclaration modère les dispositions premières. On se borne à envoyer une députation aux Communes pour annoncer que la demande est prise en considération, et on s'ajourne au lendemain.

Le lendemain, le Clergé fait connaître qu'il a reçu une lettre du roi demandant la reprise des conférences. La lettre avait été provoquée par le haut clergé. Le roi demandait une réunion des commissaires pour le 29, à six heures du soir, en présence du garde des sceaux et de délégués qu'il désignerait.

Cette initiative d'arbitrage met le Tiers dans le plus grand embarras. Il en délibère pendant deux jours. Dès le 28, la proposition est faite d'accéder au désir du roi, en étendant même les pouvoirs des commissaires et en leur enjoignant de traiter à la fois ces deux objets : la vérification des pouvoirs et la délibération par tête ou par ordre. Mais cette motion n'est pas adoptée. Le lendemain, des membres s'élèvent contre les conférences, qu'ils jugent inutiles, puisque la Noblesse a pris définitivement position, le 26, en faveur de la vérification séparée, sauf à examiner les avantages ou inconvénients du système lorsqu'on organiserait les prochains États généraux. Mirabeau plaide au contraire qu'on ne peut pas se dérober à l'arbitrage royal. En conclusion, on décide de reprendre les conférences sans préciser leur objet ; mais « un procès-verbal sera dressé de chaque séance et signé de tous ceux qui y auront assisté, afin que le contenu ne puisse être révoqué en doute ».

Les conférences reprennent le 30 et donnent lieu à une nouvelle passe d'armes entre le Tiers et la Noblesse, le Clergé conservant une attitude expectante. Elles continuent le 2 et le 4, et sont marquées surtout par des débats de procédure relatifs aux procès-verbaux. Mais Necker, prenant parti en faveur des privilégiés, fait une proposition transactionnelle : les trois ordres vérifieront chacun à part les pouvoirs de leurs membres et se communiqueront leurs actes ; les contestations seront examinées par une commission des trois ordres, dont l'avis sera communiqué aux Chambres respectives ; si elles ne sont pas d'accord pour l'accepter, le litige sera porté au roi, qui décidera. C'est un recul par rapport à la transaction avortée du 25. Le Tiers, pourtant, acquiesce et décide de délibérer sur ces ouvertures après la clôture du procès-verbal des conférences. La Noblesse n'accepte que sous d'expresses réserves. Finalement, le travail des commissaires, qui doit être terminé le 9 juin, n'aboutit qu'à la rédaction d'un procès-verbal qui n'est signé que par le Tiers et par le Clergé, la Noblesse demeurant irréductible. En somme, échec complet.

Entre-temps, le Clergé a cherché à amener le Tiers à se constituer en Chambre séparée, sous prétexte de s'occuper de la misère du peuple et de la cherté des grains ; le Tiers a répliqué en l'invitant à se réunir dans la salle commune.

On stagnait donc, lorsqu'à la séance du Tiers du 10 juin, un député de

Provence (Mirabeau) fit une déclaration à effet. Il affirma que les Communes ne pouvaient, sans s'exposer au plus grand danger, différer plus longtemps à prendre un parti décisif et il se dit informé qu'un membre de la députation de Paris avait une motion de la plus grande importance à présenter.

Cette mise en scène et cette introduction s'expliquent par les relations que Mirabeau et Sieyès avaient nouées au cours des années précédentes. Ces deux hommes qui se complètent, qui par conséquent se jalourent moins que d'autres, sont, dans le drame qui commence, les deux grands acteurs. « Mirabeau, dit Mme de Staël, qui savait tout et qui prévoyait tout, ne voulait se servir de son éloquence foudroyante que pour se faire place au premier rang, d'où son immoralité l'avait banni. Sieyès était l'oracle mystérieux des événements qui se préparaient; il a, on ne saurait le nier, un esprit de la première force et de la plus grande étendue; mais cet esprit a pour guide un caractère sujet à l'humeur, et, comme on pouvait à peine arracher de lui quelques paroles, elles comptaient par leur rareté même comme des ordres ou des prophéties (1). »

Sieyès monte au bureau, car il n'y avait pas encore de tribune; ordinairement un député parlait de sa place; quelquefois, pour attirer l'attention dans les circonstances importantes, il allait près du bureau (2). L'orateur explique que, depuis l'ouverture des États généraux, les Communes ont eu à l'égard du Clergé et de la Noblesse tous les ménagements que permettait leur caractère. Au contraire, ces deux ordres ne les ont payées que d'hypocrisie et de subterfuges. Il faut donc sortir d'une trop longue inaction. Or, on ne le peut sans procéder à la vérification des pouvoirs. Comment doit être faite cette vérification? L'Assemblée a prouvé que les pouvoirs ne sauraient être soumis qu'à l'ensemble des représentants de la Nation. Ce principe, dont la vérité est démontrée à chaque page du procès-verbal des conférences, ne peut être abandonné. Dans cette position, la Noblesse refuse l'ouverture de conciliation, et, par cet acte, elle dispense les Communes de l'examiner, car il suffit qu'une partie rejette un moyen conciliatoire pour qu'il doive être considéré comme annulé. L'Assemblée n'a donc plus autre chose à faire que de sommer les membres des deux Chambres privilégiées de se rendre dans la salle des États en vue d'une vérification commune. Après cette dernière tentative, il serait procédé, dans le délai d'une heure, à l'appel général de tous les bailliages; les pouvoirs seraient immédiatement vérifiés; et il serait donné défaut contre les non-comparants (3).

C'est ce que Sieyès appelait « couper le câble ». Le tempérament du légiste autoritaire se révélait dans le texte. Sommation, défaut, aucun terme de la langue procédurière n'y manquait. Cette dernière notion était commentée par Sieyès de la manière suivante : le jugement par défaut ne subsisterait qu'autant que MM. du Clergé et de la Noblesse le voudraient; en d'autres termes, aucun délai n'était prévu pour leur opposition; à chaque instant ils seraient maîtres d'anéantir

la sentence prononcée en se réunissant aux Communes, qui les recevraient toujours avec empressement.

La rigidité de la motion de Sieyès fut, en fait, atténuée. Un député de Bourgogne remarqua que l'Assemblée, n'étant point constituée, ne devrait pas se servir du mot de « sommation » ; il proposa d'y substituer celui de « dernière invitation ». Sous prétexte que l'Assemblée n'avait pas qualité pour faire des actes juridiques, on adoucissait la rédaction. Pour la même raison et avec le même résultat, la déclaration ne devait pas exprimer qu'il serait donné défaut contre les non-comparants, mais qu'il serait procédé à la vérification, tant en la *présence* qu'en l'*absence* des députés des classes privilégiées. Enfin, le même intervenant demandait que l'appel général se fît, non pas dans l'heure, mais simplement dans le jour. Ces retouches de modération furent acceptées par Sieyès. Ce n'était pas la dernière fois que son style sec et impérieux se voyait assoupli par des correcteurs bénévoles !

Selon de multiples témoignages, la motion de Sieyès avait été vivement applaudie. Un grand nombre de membres s'étaient levés pour l'appuyer. Mais le succès semble avoir été pour les idées plus que pour l'homme. Duquesnoy écrit dans son *Journal* à la date du 11 juillet : « Je dois citer ici une anecdote qui peint le caractère d'une assemblée nombreuse. M. Target a dit quelques mots à l'appui de la motion ; il a parlé avec chaleur, mais il n'a fait que répéter ce qui avait été dit avant lui : point d'idées neuves, beaucoup de mots débités avec une grande emphase. Tout cela n'était que du cuivre doré auprès de l'or pur de l'abbé Sieyès ; cependant Target a été applaudi et l'abbé n'a eu aucun signe éclatant d'un si grand intérêt (1). » — Déjà l'abbé se voyait frustré par des acteurs avantageux, avides de se mettre en relief.

Aucune décision ne fut prise le jour même. Les opposants suggéraient l'impression du texte, suivie d'une nouvelle discussion. Ils échouèrent. Mais, quand on passa au vote, un membre essaya encore de demander deux appels successifs, chaque député pouvant indiquer au premier les motifs de son opinion. L'Assemblée écarta cette procédure avec impatience. Toutefois, au scrutin, la motion ne recueillit que 247 voix. Or, il y avait 554 votants. L'épreuve n'était donc pas décisive ; et il fallut une nouvelle séance le soir. En fait, le scrutin avait été compliqué par l'alternative laissée aux votants : voter pour la motion pure et simple avec les changements de terminologie acceptés par Sieyès ou l'admettre avec des amendements, dont l'un par exemple, qui fut finalement adopté, tendait à exposer au roi les motifs de la délibération.

Le texte définitif fut voté le lendemain. La motion fut communiquée le 12 au Clergé et à la Noblesse, qui promirent d'en délibérer. L'appel commença le 12 au soir. Il continua le 13. Trois curés du Poitou, accueillis par les vivats enthousiastes de l'Assemblée, se joignirent ce jour-là au Tiers. Le 14, le 15 et le 16, d'autres firent de même. En tout, 19 ecclésiastiques s'étaient réunis aux Communes.

II. — CONSTITUTION DE L'ASSEMBLÉE.

Le 15, Sieyès prend à nouveau la parole. La vérification des pouvoirs étant faite, il faut s'occuper sans délai de la constitution de l'Assemblée, déjà composée des représentants envoyés directement par les quatre-vingt-seize centièmes au moins de la Nation. Une telle masse de députation ne saurait demeurer inactive par l'absence des députés de quelques bailliages et de quelques classes de citoyens. Il n'appartient qu'aux représentants vérifiés de concourir à former le vœu national; et tous les représentants vérifiés sont dans l'Assemblée. Nulle autre Chambre de députés simplement présumés ne peut rien ôter à la force de ses délibérations. Enfin, il ne peut exister entre l'Assemblée et le Trône aucun veto, aucun pouvoir négatif. L'Assemblée est donc appelée à juger que l'œuvre commune de la restauration nationale peut et doit être commencée sans retard par les députés présents et qu'ils doivent la suivre sans interruption comme sans obstacle.

En conséquence de ces arguments de fait et de droit, Sieyès affirme que la dénomination d'*Assemblée des représentants connus et vérifiés de la Nation française* est la seule qui convienne à l'Assemblée dans l'état actuel des choses, la seule qu'elle puisse adopter tant qu'elle ne perdra pas l'espoir de réunir dans son sein les députés aujourd'hui absents.

La séance ouverte par le discours de Sieyès fut, dit Mirabeau, « l'une des plus remarquables qui se soient présentées, par la gravité de son objet ainsi que par l'étendue des discussions et le nombre des personnes qui y ont pris part (1) ». Divers membres se levèrent, les uns pour appuyer la motion, les autres pour la combattre. En réalité, il n'y avait aucune divergence sur la nécessité de se constituer, mais seulement sur les formes.

L'intervention la plus importante fut celle de Mirabeau, qui critiqua la dénomination proposée par Sieyès et proposa de la remplacer par le terme plus vague de *représentants du peuple français*. Il argumentait en droit de ce que l'Assemblée, appelée en États, ne pouvait sortir des limites de son titre, et, en fait, de la nécessité d'être prudents et de ne pas heurter le roi, dont la sanction était nécessaire, de ne pas déclencher de violences. Bref, Mirabeau jouait le politique en face du doctrinaire Sieyès. Ce n'était d'ailleurs qu'une querelle de mots, puisque l'un comme l'autre laissait la porte ouverte à des adhésions ultérieures. Précisément, Mirabeau prétendait que sa formule évitait à cet égard une équivoque. Mais elle en créait une autre, par la substitution de mot *peuple* au mot *nation* : ce nouveau vocable pouvait ne désigner que la partie inférieure de la collectivité française, ce qui était de nature à ne pas offenser les autres ordres, mais ce qui heurtait violemment les sentiments du Tiers. L'ambiguïté allait être soulignée à la séance du soir par Thouret. Celui-ci combattit la motion de Mirabeau

comme embrassant trop ou trop peu, car « si par le mot peuple, disait-il, vous entendez ce que les Romains appelaient *plebs*, vous admettez alors la distinction des ordres; si ce mot répond à celui de *populus*, vous étendez trop le droit et l'intention des Communes ».

Mirabeau insistait sur « l'opportunité », sur « la convenance », sans méconnaître que la motion de Sieyès fût conforme peut-être à la rigueur des principes et telle qu'on devait l'attendre « d'un citoyen philosophe ». Il commence à accabler Sieyès sous cette réputation de métaphysicien qu'adversaires et rivaux lui feront sans cesse. Argument de toutes les époques et de tous les pays : c'est à lui qu'on a recours pour imposer silence aux théoriciens dans toutes les Assemblées. Dans ce débat néanmoins, c'est le doctrinaire qui allait triompher du politique et provoquer des résultats décisifs qui dépasseraient les vues de Mirabeau.

Une motion intermédiaire fut développée par Mounier. Il proposait de se constituer en *Assemblée légitime des représentants de la majeure partie de la nation* agissant en l'absence de la mineure partie. C'était la simple constatation d'un fait. — Bergasse et Le Chapelier voulaient au contraire accentuer encore la formule de Sieyès : le premier proposait de supprimer les mots *connus et vérifiés*, qu'il jugeait inutiles, le second de dire *représentants de la nation française légalement vérifiés*. Malouet, en revanche, avec d'autres considérants, aboutissait presque au même résultat que Mirabeau et suggérait le titre d'*Assemblée des Communes représentant le peuple de France*.

Les idées de Sieyès allaient l'emporter; mais il manquait dans sa motion une dénomination simple et claire. Déjà Mirabeau lui avait dit : « Le titre de représentants connus et vérifiés est-il bien intelligible? Frappera-t-il vos commettants? » L'inspiration nécessaire devait jaillir de la suite du débat : le député Legrand, du Berry, allait lancer la formule *Assemblée nationale*, dont s'empara Sieyès.

Les circonstances de ce changement demeurent obscures. Selon Étienne Dumont, que semble suivre Louis Barthou, Legrand avait été poussé par Sieyès, qui n'osait pas se mettre en avant lui-même et qui ne franchit le saut qu'à la fin d'une discussion de deux ou trois jours (1). D'après Droz (2), qui se référait évidemment au témoignage de contemporains, Legrand avait dit seulement quelques mots, écoutés avec peu d'intérêt, et les débats avaient continué sur les autres propositions. Celle de Legrand ne produisit d'effet qu'après la séance. Il en fut question le soir, avec une sorte d'enthousiasme, au club breton et au Palais-Royal. Les têtes s'échauffaient. Sieyès lui-même était accusé de timidité : on lui reprochait d'abandonner ses principes et de démentir ses écrits. Le lendemain, le public des tribunes manifesta, et plusieurs députés furent insultés à la sortie de la salle. Cédant à cette pression populaire, Sieyès, lorsqu'il reprit la parole, glissa dans son texte le terme d'*Assemblée nationale*, comme s'il se fût agi d'un changement sans importance.

Il est difficile de prendre parti entre ces deux versions. Mais elles ne sont pas absolument contradictoires et expriment peut-être chacune un aspect de la vérité.

En tout cas, la formule n'était pas nouvelle. Au cours des semaines précédentes, il en avait été fait plusieurs fois usage, incidemment et sans qu'on y attachât de signification particulière. On la trouve par exemple, dès le 15 mai, dans la bouche de Boissy d'Anglas et de Rabaut Saint-Étienne. Elle figure dans une délibération des électeurs de la ville de Paris en date du 8 mai. On la rencontre même dans la lettre par laquelle le roi invitait à la reprise des conférences. Dès avant le mois de mai, elle était usuelle dans le langage des publicistes. Et Sieyès avait écrit dans l'une de ses brochures : « Le Tiers seul, dira-t-on, ne peut pas former les États généraux. Eh ! Tant mieux : il composera une Assemblée nationale (1). »

Dès le matin du 16, Sieyès avait réfuté les objections de Mirabeau et de Mounier ; mais nous ne possédons pas son discours. « Il est impossible, dit Duquesnoy, d'avoir une plus grande force de raisonnement, des idées mieux enchaînées (2). » Droz déclare que Sieyès répondit avec esprit à Mirabeau et opposa au dédain pour la métaphysique le dédain pour la rhétorique (3). A la séance du soir, Mirabeau résume le débat. On est d'accord sur quatre points : la nécessité de se constituer promptement en assemblée active ; l'aveu que l'Assemblée n'est ni ne peut être les États généraux ; l'avantage qu'il y aurait à trouver quelque autre dénomination ; la nécessité de prévenir toute opinion par Chambre, toute scission, tout veto. Sur l'appellation, l'entente cesse ; et Mirabeau maintient sa thèse antérieure ; car, de quelque manière qu'on se qualifie, peut-on empêcher les classes privilégiées de continuer des assemblées que Sa Majesté a reconnues ? — Après Mirabeau, Pison du Galland propose le titre d'*Assemblée légitime et active des représentants de la Nation française*.

Cependant, Sieyès ayant accepté le vocable d'Assemblée nationale, sa motion ainsi amendée, obtint, reconnaît Mirabeau, une faveur extraordinaire (4). Néanmoins, une nouvelle discussion fut demandée. On passa aux voix : 99 seulement se prononcèrent pour une délibération subséquente. Mais, les débats s'étant prolongés jusqu'à minuit, au milieu d'un grand tumulte, dont Bailly nous a laissé une description émue (5), le vote sur le fond est renvoyé au lendemain.

A la séance du 17, un point de procédure est d'abord tranché. Il avait été question la veille que chaque membre apposât sa signature au bas de la délibération. Le doyen obtient qu'on renonce à cette procédure, solennelle mais compliquée. La signature d'ailleurs, au lieu de fortifier la résolution, pourrait l'affaiblir, car elle ne serait pas générale et révélerait un partage. L'Assemblée arrête donc que la délibération sera seulement signée du doyen et de deux secrétaires. On va alors aux voix, après lecture des cinq motions sur lesquelles on a à se prononcer (celles de Sieyès, de Mirabeau, de Mounier, de Legrand et de Pison

du Galland). La motion de Sieyès, la plus ancienne, est mise au scrutin la première dans son texte modifié. Elle obtient 491 suffrages contre 90.

Le 19 juin, un incident devait encore se produire. Camus, secrétaire, s'était rendu à Paris pour assurer l'impression; mais il était parti avec une minute où des fautes subsistaient (les mots « connus et vérifiés » n'avaient pas été effacés). Sieyès s'en plaignit et la rédaction erronée ne fut pas mise en circulation.

La délibération prise, l'Assemblée avait voté le 17 une respectueuse adresse au roi pour lui en faire part et la salle avait retenti des cris multipliés de *Vive le roi!* Puis l'Assemblée avait décidé que son premier acte serait un serment authentique et solennel : « Nous jurons de remplir avec zèle et fidélité les fonctions dont nous sommes chargés. »

Tout le monde est d'accord sur l'importance capitale de cette journée. Le décret, dit Mme de Staël, était « la Révolution elle-même » (1). Ainsi, la partie était gagnée par Sieyès. Le lendemain, écrit Dumont, à son entrée, toute la salle, saisie d'un mouvement de respect, se leva spontanément pour le recevoir (2). En réalité, le lendemain 18 juin, il n'y avait pas séance. Mais ce témoignage de reconnaissance, que Dumont n'est pas suspect de rapporter par complaisance pure, se situe sans doute à un autre moment.

Il y avait d'ailleurs des ombres au tableau. Mirabeau qui, par prudence, n'était pas venu à la séance de l'appel nominal, confiait à Dumont : « Quelle pitié! Ils s'imaginent donc que tout est fini, mais je ne serais pas surpris si la guerre civile était le fruit de leur beau décret! (3) » Pour Mounier, ce fut un jour funeste, où commencèrent les attentats à la liberté des suffrages (4). On prit en effet la liste de ceux qui avaient rejeté la rédaction de Sieyès; on la fit circuler, et tous ceux qui s'y trouvaient portés furent représentés comme des traîtres. La maison d'un député de Paris faillit être incendiée. L'intolérance révolutionnaire commençait, dont on s'imagine quelquefois qu'elle est née sous la Convention. Sieyès se voyait débordé par le courant populaire.

Le même jour, l'Assemblée vota encore un important décret sur les impôts, qui fut proposé par Le Chapelier et Target; mais c'est à Sieyès qu'en appartenait l'idée : le texte en figurait déjà en termes à peu près identiques dans les *Vues sur les moyens d'exécution* (5). On posait le principe du consentement de l'impôt. On acceptait provisoirement la levée illégale des impôts actuels, mais jusqu'au jour seulement de la première séparation de l'Assemblée, « de quelque cause qu'elle pût provenir ».

III. — LES CONSÉQUENCES. — LE JEU DE PAUME. — LA SÉANCE ROYALE.

On sait les suites foudroyantes du 17 juin. Le 19, la majorité du Clergé se prononce en faveur de la réunion; et, dans le sein de la Noblesse même, il y a 80 voix en ce sens. Mais les réfractaires font des

démarches auprès du roi et obtiennent la fermeture de la salle des États. Une séance royale est annoncée; et, jusqu'à sa tenue, on veut éviter de nouvelles réunions. Lorsque Bailly, qui d'ailleurs a reçu le matin à la première heure une lettre d'avertissement, se présente le 20 juin à la salle des États, il la trouve close; et, après diverses péripéties, on se transporte à la salle du Jeu de Paume.

Surgissait ainsi, pour la première fois, dans les faits cette question du veto royal à l'égard des décisions de l'Assemblée, qui avait été soulevée à diverses occasions sur le plan théorique au cours des débats précédents et qui allait jouer par la suite un si grand rôle. On avait vu déjà se dessiner des attitudes, Mirabeau étant pour, Sieyès étant contre. Dans l'espèce présente, le roi avait-il le droit de suspendre les séances de l'Assemblée? On ne traita point ouvertement la question, dit Bailly, mais « les sentiments furent qu'il était très dangereux que le roi eût ce droit (1) ». En réalité, « la question principale et de fond n'était pas mûre ». On chercha une solution particulière à la difficulté du moment. Les esprits étaient très montés. Certains voulaient que l'Assemblée transportât sur-le-champ ses séances à Paris. « Un membre en écrivit la motion. » Ce membre, que Bailly ne nomme point, était, s'il faut en croire Mallet du Pan (2), l'abbé Sieyès, dont on reconnaît là l'esprit de décision. Sur ce projet d'aller à Paris, Bailly s'exprime avec quelque pusillanimité. Il dit que tout était perdu si l'on avait pris ce parti violent et il évoque la possibilité qu'une troupe à cheval fût mise en mouvement pour arrêter la marche. En tout état de cause, on se séparait du roi. Ces craintes semblent aussi exagérées que l'avaient été celles de Mirabeau à l'égard de la motion du 17 juin; et il faut reconnaître que la translation de l'Assemblée au milieu et sous la protection du peuple de la capitale était bien dans la logique des événements.

Quoi qu'il en soit, le modérantisme veillait en la personne du Grenoblois Mounier, qui s'était déjà opposé sans succès à Sieyès dans le débat relatif à la constitution de l'Assemblée. Ce procédurier prudent, qui préférerait les déclarations aux actes, qui redoutait toujours le saut dans l'inconnu, fit prévaloir une autre idée, celle d'un serment, le serment de rester unis jusqu'au vote de la Constitution.

La rédaction est quelquefois attribuée à Sieyès (c'est la thèse d'Élsner (3)), plus généralement à Mounier lui-même (4). Celui-ci aurait lu la formule suivante : « Nous jurons de ne jamais nous séparer de l'Assemblée nationale et de nous réunir partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la constitution du royaume soit établie et affermie sur des bases solides. » Il est possible que Sieyès ait contribué avec Target à l'adoption du libellé définitif, qui est singulièrement plus fort. Longtemps après, il devait, dans une circonstance mémorable, en reprendre le mouvement et presque les termes (5).

Rien, en vérité, ne se fait sans lui. Il domine par sa résolution à froid, il domine parce que, dans cette période, qui sera fugitive, les événe-

ments le portent, le ressort de son activité n'est pas atteint, la lassitude ne l'a pas encore saisi. Courte rencontre, courte harmonie! Ces quelques semaines, il ne les retrouvera plus dans toute sa longue existence; et il ne cherchera jamais vraiment à les recréer, car il n'est pas de ceux qui s'adaptent. Pour le moment, tout contribue à épanouir son destin. Sans effort, il s'intéresse au monde extérieur, et l'activité lui est aisée. Le 22 juin, Young note, après avoir dîné avec lui chez le duc de Liancourt et relevé l'insignifiance des propos et la fadeur des attitudes chez presque tous les acteurs du grand drame : « L'abbé Sieyès a une physionomie remarquable, des yeux sans cesse en mouvement pour pénétrer les sentiments tout en se gardant de livrer les siens (1). »

La séance royale, annoncée pour le 22, a lieu seulement le 23. Le roi y prend le ton d'un maître et ordonne que la distinction des ordres soit maintenue en son entier. Il déclare nulles en conséquence les délibérations prises par les députés du Tiers. Après le départ du roi, se place la fameuse réplique de Mirabeau à Dreux-Brézé. Mais ce n'était là qu'une sortie oratoire. Il fallait en tirer des conséquences pratiques; et ce fut encore l'œuvre de Sieyès. D'où son mot, à peine moins célèbre que la phrase sur les baïonnettes : « Messieurs, nous sommes aujourd'hui ce que nous étions hier! Délibérons! » Ce parti est immédiatement appuyé par Pétion, Buzot, Garat et l'abbé Grégoire. Il avait d'ailleurs déjà été soutenu, mais d'une manière moins lapidaire, par Camus, Barnave et Gleizen. Sieyès explique que, quelque orageuses que soient les circonstances, les députés ont toujours une lumière pour se guider. Ils n'ont qu'à se demander quels pouvoirs ils exercent et quel devoir les réunit. « Ne sommes-nous que des mandataires, des officiers du roi? Nous devons obéir et nous retirer. Mais sommes-nous des officiers du peuple? Remplissons notre mission librement, courageusement. » On prend alors les voix par assis et levé; et l'Assemblée nationale déclare unanimement qu'elle persiste dans ses précédentes décisions. Elle déclare en même temps que les députés sont inviolables.

Les vainqueurs n'entendaient pas s'en tenir là. A la date du 25 juin, Young rapporte que Sieyès, Le Chapelier, Barnave, Target, d'autres encore, supplient Necker de faire accepter sa démission, pour créer des difficultés au parti de la reine (2).

Sur ces entrefaites, le roi cède. Il engage le Clergé et la Noblesse à se joindre au Tiers; et la réunion définitive des trois ordres a lieu le 27. Dès le 24, la majorité du Clergé était revenue à l'Assemblée et avait demandé de délibérer en commun sur les déclarations du roi, ce qui avait résolu implicitement la question du vote par tête.

IV. — SIEYÈS, LES PARTIS ET LES HOMMES.

L'action décisive de Sieyès au cours de toute cette période ne s'explique pas seulement par son autorité personnelle. Dès ce moment existaient des réunions de députés, où elle puisait une partie de sa force.

Le club breton, d'où devait sortir la société des Jacobins jouait alors un grand rôle. Les Bretons, qui représentaient, d'après Bailly, l'élément le plus courageux, mais aussi le plus bouillant de l'Assemblée, s'étaient groupés à Versailles dès les premiers jours des États généraux. A l'origine simple réunion régionale de députés du Tiers, puis du Clergé, le club avait accueilli presque tout de suite les représentants d'autres provinces : parmi eux, le duc d'Aiguillon, Mirabeau, Sieyès, Pétion, Volney, l'abbé Grégoire, Robespierre, Charles et Alexandre de Lameth, La Revellière-Lépeaux, etc. On se retrouvait vraisemblablement au café Amaury, rue de la Pompe (1). Mounier affirme que la motion de Sieyès du 15 juin avait été approuvée « dans une assemblée particulière par un grand nombre de députés qui ont toujours été en usage de se réunir dans un club (2) ». Il s'agit sans doute du club breton. De son côté, Grégoire (3) raconte que la séance du 23 fut préparée la veille à ce même club. Des députés actifs, des meneurs doivent circuler parmi leurs collègues pour leur annoncer ce que fera la Cour et comment il y a lieu de répliquer. Quelqu'un ayant émis des doutes sur l'entraînement d'une si grande masse par dix ou quinze personnes, on lui répond que le mot *on* qui sera mis en avant a une force magique : il peut signifier quatre cents comme dix. « L'expédient, dit Grégoire, réussit. »

On a parfois établi une sorte de filiation entre le club qui se réunissait chez Duport et le club breton. Cette idée, très nettement affirmée chez Michelet (4), se trouve également chez Elsner, d'après lequel le club breton résulterait d'une scission provoquée dans le comité Duport par Le Chapelier (5). Ces faits ne paraissent pas absolument démontrés. Le comité Duport était un comité parisien, qui se réunissait chez son fondateur. On ne voit pas très bien à quelle date Mirabeau y aurait, selon le récit d'Elsner, entraîné Le Chapelier arrivant de Bretagne : Mirabeau paraît s'être séparé du club Duport à la fin de 1788. Mais les deux clubs eurent certainement des membres communs. Le Tiers dominait toutefois chez les Bretons, la minorité de la Noblesse au club Duport.

Pas plus que son humeur irritable ne s'était satisfaite de la réunion Duport, Sieyès ne demeura longtemps d'accord avec les Bretons. S'il faut en croire Étienne Dumont (6), il aurait dit en sortant d'une de leurs séances : « Je ne retournerai plus avec ces hommes-là. C'est une politique de caverne. Ils proposent des attentats comme des expédients. »

Ces propos se situent vraisemblablement après la réunion des ordres, dans la période où Sieyès rencontre ses premières déceptions politiques.

Mais jusque-là il est le grand homme des clubs, de ceux qui se réunissent à Paris aussi bien que du club breton. La *Notice* (1) fait allusion à un *club des enragés*, ardent et actif, qui avait son siège au Palais-Royal ; elle ajoute que Sieyès n'en fit pas plus partie que de la réunion Duport ; mais cette dénégation n'est sans doute pas plus exacte dans un cas que dans l'autre. Un orateur parlant, le 13 août 1792, aux Jacobins déclare : « En 1789... il existait des clubs que l'on nommait clubs des enragés, dans lesquels les Mirabeau, les Sieyès débattaient et préparaient les discussions des sujets importants sur lesquels l'Assemblée nationale n'avait pour ainsi dire alors qu'à se prononcer. » Nous savons peu de chose de ces enragés, dont la dénomination prête à équivoque. Dans certains textes, le terme a une signification générale. Dans d'autres encore, de beaucoup les plus nombreux, il est appliqué aux Jacobins : à la date de février 1790 par exemple, Gouverneur Morris écrira que les enragés sont depuis longtemps connus sous le nom des Jacobins. En tout cas, les enragés ne furent pas comme le club breton une simple réunion de députés, mais un groupement ouvert, œuvre, ainsi que le club Duport, s'il faut en croire la *Notice*, de la minorité de la Noblesse.

A cette minorité, Sieyès se heurtait déjà partout. Il reprochait à ces aristocrates libéraux, transfuges de leur ordre, leur insincérité et leur turbulence. A la vérité, ses démêlés avec eux prendront surtout une forme aiguë dans les années suivantes : ils arriveront à leur paroxysme en 1791, lors de la revision de la constitution. Mais, dès ce moment, il nourrit à leur égard des antipathies personnelles profondes. Il déteste Duport, qu'il qualifie d'intrigant subtil et de brouillon. Ce savant magistrat n'est à ses yeux qu'un « révolutionnaire ignorant (2) ». Il exècre encore bien davantage les Lameth, dont la perpétuelle agitation, l'espèce de danse de Saint-Guy politique représente pour lui un véritable cauchemar. L'inintelligence et l'irrésolution de La Fayette, qu'il a connu chez Duport, l'agacent, et sans doute aussi sa jactance avantageuse, son besoin maladif de représentation et de publicité. De plus en plus, entre les clubs et lui, leurs figures hostiles, ou qu'il croit telles, s'interposent. De moins en moins il se sentira soutenu en dehors de l'Assemblée.

Dans l'Assemblée même, il a eu au début la bonne fortune de se voir porté par l'amitié de Mirabeau. Elle était fondée sur une sympathie ancienne et sur une admiration intellectuelle dont il reste, quoi qu'on en ait dit, de multiples preuves. A tout propos, Mirabeau appelait Sieyès « le maître ». Un jour, sortant de l'Assemblée en compagnie de Sieyès, Mirabeau est salué par ce cri : « Vive l'Hercule de la Liberté ! » Il montre Sieyès et dit : « Voilà Thésée (3). » Mais ces sentiments n'empêcheront pas certaines oppositions entre les deux hommes. Sur le plan des principes, Sieyès ne transige pas : on l'a bien vu dans l'affaire

de la constitution de l'Assemblée. Il est le défenseur implacable des droits de la Nation ; le tribun s'oriente au contraire vers une « révolution royale », c'est-à-dire vers une révolution qui serait faite par le roi et pour le roi. Dès lors, le zèle de Mirabeau pour Sieyès se ralentit un peu. Il n'exclut pas d'ailleurs certains propos narquois. Mirabeau, qui aime à donner des surnoms, appelle Sieyès Calchas ou Mahomet (1). Sans se moquer tout bas de lui, sans le mépriser ainsi que l'ont affirmé Barère et d'autres, Mirabeau trouvait parfois à l'abbé un dogmatisme encombrant. Il renoncera vite à être à l'Assemblée son soutien, se réservant seulement de rechercher plus tard une alliance avec lui dans ses négociations avec la Cour, car Sieyès serait ici pour Mirabeau une bonne caution de loyalisme révolutionnaire et de moralité.

Outre Mirabeau, Sieyès a retrouvé à l'Assemblée un certain nombre d'anciens protecteurs ou d'amis, comme Lubersac, Champion de Cicé, Talleyrand. Il se lie avec quelques-uns des Bretons, comme Le Chapelier, qu'il avait dû connaître à Rennes. Mais il possède aussi des ennemis. Sans parler des membres en vue de la minorité de la Noblesse, la députation de Paris le jalouse ; les avocats le traitent de métaphysicien (2) ; il ne tardera pas à trouver parmi eux ses deux plus grands rivaux : Mounier d'abord, Thouret ensuite. Ces hommes, qu'il a dominés un instant par l'éclat de sa réputation, ont plus que lui le savoir-faire, l'habitude de manier les foules. Il devra lutter, avec des armes inégales, contre leur habileté parlementaire.

Si Sieyès enfin a été servi par ses écrits, il ne l'est point par ses discours. A côté de cette incarnation du verbe qu'est Mirabeau, il fait à la tribune piètre figure. Tous les légistes de l'Assemblée parlent mieux que lui. Young nous le montre lisant sans chaleur des discours préparés (ce qui, il est vrai, était fréquent) (3). Brissot cite ce portrait (un peu noirci) de Sieyès, écrit en 1789 : « La nature, qui partage ses dons, a refusé celui de la parole à l'abbé Sieyès ; l'organe est faible, le geste est nul, l'expression tendue, la conception difficile, l'exposé confus (4). » « Une parole sèche, didactique, obscure, qui ne portait pas, qui ennuyait comme un sermon de pédagogue, écrit Aulard. Avec cela un air hautain et méprisant (5). » Faut-il croire, comme on l'a dit, que le discours du 10 juin, analysé par les journaux en quelques lignes, ait causé une grande déception ? Ce jugement semble excessif, car les résultats sont là ; et la brève analyse du discours de Sieyès s'explique sans doute par des raisons d'ordre matériel, Sieyès, qui aimait peu à faire « la toilette » de ses manuscrits (6), n'ayant probablement pas remis ses notes et la faiblesse de son organe ayant gêné logographes et journalistes. Thibaudeau, qui assistait à la discussion des 15, 16 et 17 juin, témoigne de l'action exercée, malgré tout, par Sieyès sur son auditoire. « Par sa logique rigoureuse, inflexible, il obtenait le même effet que l'éloquence. S'il ne remuait pas l'âme, s'il ne réchauffait pas les passions, il agissait fortement sur la raison et sur l'esprit (7). »

Mais cet effet était dû au caractère exceptionnel des circonstances ;

et chacun sentait qu'il ne durerait pas. Dans la période solennelle des débuts, Sieyès, qui symbolisait le principe même de la Révolution, pouvait être écouté. En d'autres temps, cet homme qui ne savait pas se mettre en communication avec son auditoire, qui ne vibrerait pas avec la foule, qui ne s'abandonnait à aucun entraînement extérieur, devait se trouver paralysé dans l'action politique. A mesure que les événements se dérouleront, qu'on descendra aux applications particulières, dans lesquelles son opinion ne forcera pas d'emblée l'assentiment, les échecs et les déconvenues se multiplieront pour lui.

En attendant, les honneurs viennent. L'Assemblée nomme son bureau le 3 juillet. Dès le 19 juin, elle avait désigné un comité de règlement de vingt membres, dont Sieyès avait été appelé à faire partie. A la séance du 1^{er} juillet on avait décidé de choisir un président pour quinze jours et six secrétaires pour un mois. Les élections eurent lieu dans l'après-midi du 2. Le duc d'Orléans fut élu président. Le scrutin concernant les secrétaires ne fut dépouillé que le lendemain. Étaient élus : Grégoire (516 voix), Mounier (420), Lally-Tollendal (405), Le Chapelier (328), Sieyès (261), Clermont-Tonnerre (219). L'Assemblée, avec un hommage à la Noblesse et au Clergé, désignait pour ses premiers officiers trois des personnages les plus marquants du Tiers. Le duc d'Orléans, ayant refusé la présidence, fut remplacé par l'archevêque de Vienne. Sieyès, avec ses collègues, prit immédiatement place au bureau.

Les fonctions de secrétaire, aujourd'hui si amoindries, possédaient alors une grande importance. Il n'y avait pas de vice-présidents ; et l'on était dans l'enthousiasme du début. D'après Duquesnoy, écrivant à la date du 18 juillet, l'une des causes du retard que subit le projet de constitution, c'est que plusieurs membres du comité, Le Chapelier, Mounier, Sieyès et Lally sont secrétaires ; quelques-uns d'entre eux au moins tiennent à cette place et voudraient la conserver, avec le soin de rédiger le plan constitutionnel.

V. — PREMIERS DÉBATS.

La première discussion dans laquelle Sieyès eut à intervenir fut celle des mandats impératifs. Les privilégiés, qu'animait encore l'esprit de sécession, prétendaient, en vertu des mandats qu'ils avaient reçus de leurs commettants, ne pouvoir siéger avec les deux autres ordres. Cette résistance coïncidait avec la concentration des troupes autour de Versailles et de Paris.

Dès le 26 juin, Lally s'était déclaré lié sous serment au vote par ordre ; Clermont-Tonnerre fit une déclaration analogue ; et, le 30 juin, on lut un grand nombre de protestations. Le mouvement se ralentit bientôt toutefois, car la Cour fit comprendre aux membres de la Noblesse que leur départ affaiblirait sa cause.

L'Assemblée n'avait pris aucune décision sur la question des mandats; mais, le 7 juillet, Talleyrand soulève la difficulté, disant, par une allusion visible à Sieyès, que « les personnes de cette Assemblée les plus accoutumées à l'éclairer par d'éloquents et profondes discussions ne manqueraient pas sans doute d'appeler tout leur talent sur un sujet d'une si haute importance ». En une longue dissertation, il écarte les mandats impératifs; l'espèce d'engagement qui en résulterait doit être promptement levé par les bailliages, qui n'avaient pas le droit d'assujettir leurs députés. Biauzat parle ensuite et voudrait aller plus loin que Talleyrand : les mandats doivent être déclarés nuls et par l'Assemblée et par les mandataires. Sans qu'il soit besoin de recourir aux commettants, l'Assemblée nationale doit « autoriser tous ses membres et leur enjoindre d'opérer en leur âme et conscience ». Après quelques autres orateurs qui considèrent le recours aux commettants tantôt comme indispensable et tantôt comme inutile, Sieyès soutient qu'il n'y a pas lieu de délibérer, à moins que « par un effet de cette condescendance et de cette bonté dont l'Assemblée nationale a usé même envers ceux qui en avaient eue le moins de reconnaissance, elle ne leur permette de relever leurs mandats impératifs ». La discussion est considérée comme close et le président annonce qu'on votera le lendemain, à l'ouverture de la séance. Le lendemain, le président suggère un texte nouveau, analogue d'ailleurs à celui de Talleyrand, et précisant que l'Assemblée se réserve de statuer sur les mandats impératifs lorsqu'elle s'occupera de la formation et de la constitution des États généraux. Mais, à la demande de Mirabeau, on met d'abord aux voix la question préalable posée par Sieyès. Celui-ci demande la parole, explique encore qu'il n'y a même pas lieu de délibérer sur le fond, parce que « les principes ont été fixés le 17 juin ». Et il préconise une simple déclaration. Finalement, par 700 voix contre 28, la question préalable est votée. Un texte est émis qui affirme que « l'activité de l'Assemblée nationale ne peut être suspendue ni la force de ses décrets affaiblie par des protestations ou par l'absence de quelques représentants ».

Les principes de l'Assemblée, constate Bailly, sont les mêmes que lorsqu'elle s'est constituée. Elle a regardé comme absents les députés des deux autres ordres. Aujourd'hui, elle regarde comme absents les porteurs de mandats impératifs, qui n'ont pas la liberté de délibérer.

A cette même séance du 8 juillet, Mirabeau développa sa fameuse motion sur le renvoi des troupes. Celles-ci en effet commençaient à se concentrer, conformément au plan de la Cour, qui méditait un véritable coup d'État. Mirabeau insistait à la fois sur la dignité de l'Assemblée et sur la disette, qui rendait peu opportune l'augmentation à Versailles et à Paris du nombre des consommateurs. Il ne rendait pas le roi responsable des mesures prises, mais il annonçait de grands désordres; et il proposait, pour maintenir la tranquillité, de lever une garde bourgeoise.

L'initiative de Mirabeau est très chaleureusement accueillie; et,

sans prendre définitivement parti sur son texte, qu'il ne connaît pas encore, Sieyès rappelle que dans toutes les assemblées, et notamment aux États de Bretagne, on ne se croirait pas assez libre pour délibérer s'il se trouvait des troupes à dix lieues à la ronde. Il ne suffit pas que les députés s'élèvent au-dessus de la crainte, il faut que le peuple les regarde comme libres effectivement.

La motion de Mirabeau, élaguée de la disposition relative à la garde bourgeoise, passe à l'unanimité moins quatre voix ; l'adresse que Mirabeau est chargé de rédiger se trouve prête le lendemain. Le roi devait lui réserver le 10 un accueil équivoque, prétextant que les troupes n'étaient destinées qu'à maintenir l'ordre et à protéger, le cas échéant, la liberté des États généraux.

Cependant, la situation s'aggrave. Si l'Assemblée est momentanément tranquillisée, la population de Paris, elle, s'inquiète. Elle demande la constitution d'une garde bourgeoise. D'autre part, le loyalisme des troupes fléchit et des actes d'indiscipline s'accomplissent. Enfin la Cour impose au roi le renvoi de Necker. Et ce sont les graves événements parisiens des 12, 13 et 14 juillet.

Le 13, Mirabeau aurait déclaré à Dumont (1) qu'il y avait une liste de proscription, que Sieyès, Le Chapelier, La Fayette, lui-même et d'autres encore devaient être arrêtés, mais que, dûment avertis, ils passeraient la nuit dans l'Assemblée, où ils se croyaient mieux en sûreté que dans leur propre maison. En effet, ce jour-là comme le lendemain, on ne leva pas la séance ; et, dans l'intervalle des députations qu'on envoyait au roi, on délibérait sur la Déclaration des Droits de l'Homme.

Malgré tout, ce tumulte d'événements qui précipitait la Révolution n'était pas pour déplaire à l'esprit rigoureux de Sieyès. Montlosier le trouva assez content des journées du 14 et du 15, « encore qu'il ne parût point les approuver (2) ». Aussi bien, le 13, l'Assemblée avait-elle été amenée à déclarer qu'elle persistait dans ses précédents votes, notamment ceux des 17, 20 et 23 juin.

Le rôle de Sieyès demeure malaisé à déterminer. Officiellement il est à peu près nul. Le 13, l'Assemblée avait décidé d'envoyer une députation au roi pour obtenir de lui le retrait des troupes. Si l'Assemblée obtenait la parole du roi, elle déléguerait des membres à Paris en vue d'y porter la bonne nouvelle. Les députés de la capitale devaient tous s'y rendre. De fait, Sieyès alla le 15 à l'Hôtel de Ville (3) où on le fit asseoir au bureau avec La Fayette, Bailly, l'archevêque de Paris et Clermont-Tonnerre. Mais il ne figura point parmi les vedettes de la journée. C'est lui toutefois qui avait trouvé précédemment le nom de garde nationale, qui fut proposé par La Fayette pour la milice citoyenne. Mignet raconte qu'en 1788, il se promenait un jour aux Champs-Élysées avec un de ses futurs collègues de l'Académie des Sciences morales, et il fut le témoin d'un acte de brutalité commis par le guet. « Cela n'arrivera plus, dit l'abbé, lorsqu'il y aura des

gardes nationales en France (1). » Talleyrand, dans sa vieillesse, affirmait lui aussi que l'idée de la garde nationale, comme celle de l'abolition des ordres et celle de la division de la France en départements, appartenait en propre à Sieyès (2).

Il est beaucoup plus délicat encore de se prononcer sur les relations que Sieyès entretenait à l'occasion de ces journées avec le duc d'Orléans. Beaucoup de ses contemporains l'ont fortement soupçonné, surtout La Fayette (3). Le duc d'Orléans, dont les Parisiens avaient porté le buste en triomphe après la chute de Necker, était alors un point de mire. Ses amis voulaient le pousser, en attendant mieux, à la lieutenance générale du royaume. Il n'est pas certain d'ailleurs que le prince ait été au courant de tout ce qui se tramait : beaucoup de gens semblent avoir abusé de son nom à son insu. En tout cas, que, dans les semaines précédentes, Laclos fût allé jusqu'à six fois en une matinée de chez le duc d'Orléans chez Sieyès et vice versa (4), c'est possible ; mais cela ne prouve pas nécessairement une conjuration formelle. Et il ne faut accueillir qu'avec beaucoup de réserves le récit de Ferrières, selon lequel, lorsque le roi vint le 15 à l'Assemblée annoncer le retrait des troupes, la consternation du duc d'Orléans, de Sieyès et de Laclos attesta l'échec de leurs projets communs (5). Sieyès, qui était un homme de ressource et qui avait toujours plus d'une combinaison de rechange (après les journées d'octobre, La Fayette l'accusera d'avoir un instant songé à mettre Monsieur à la tête du Conseil) (6), pouvait bien avoir pensé à faire quelque chose du duc d'Orléans ; mais un accord exprès entre eux n'est nullement établi. Quant à la rumeur rapportée par Thiers et selon laquelle Sieyès aurait suggéré au duc d'Orléans l'idée de la « grande peur » à répandre dans le pays (7), il faut y voir une simple fable. La « grande peur » qui, pendant les mois de juillet et d'août, se propagea à travers la France, fut un vaste phénomène collectif, que l'intervention d'aucun individu ni d'aucune coterie n'aurait suffi à provoquer.

VI. — AMORCE DE L'ŒUVRE CONSTITUANTE.

Les événements du milieu de juillet allaient retentir jusque dans les travaux en apparence les plus théoriques de l'Assemblée.

Le 6 juillet, l'Assemblée avait élu dans ses bureaux un comité de constitution de trente membres. On a la surprise de constater que Sieyès, l'oracle politique du Tiers, n'en faisait pas partie. Ce résultat s'explique par les intrigues de Mounier et de ses adeptes. Fortoul, qui écrivait d'après les papiers personnels de Sieyès, attache à la rivalité de celui-ci avec Mounier beaucoup d'importance. En fait, Sieyès appartenait au huitième bureau, qui précisément élut Mounier. Mounier était l'homme de la conciliation, le modéré que Sieyès avait battu dans l'affaire du 17 juin, le représentant aussi des avocats qui

haïssaient Sieyès. Il était partisan d'un régime à l'anglaise, assorti de deux Chambres. — Les autres membres en vue du comité étaient Pétion, Rabaut Saint-Étienne, Clermont-Tonnerre, Lally-Tollendal, Emmery, d'André, Bergasse, Bailly, Volney, La Revellière-Lépeaux, Alexandre de Lameth, Lanjuinais.

Ce premier comité, dont Mounier fut le grand homme, présenta dès le 9 un rapport sur l'ordre de travail. Il y soulignait la nécessité de laisser au roi toute la puissance indispensable pour assurer le bonheur de la Nation. Il rappelait l'existence de plusieurs lois fondamentales de la Monarchie. « Nous n'oublierons pas que les Français ne sont point un peuple nouveau sorti récemment du fond des forêts pour former une association. » Le comité avait estimé qu'il fallait d'abord rappeler les principes qui doivent former la base de toute espèce de société, de telle manière que chaque article de la constitution pût être l'application d'un principe. C'est ce qu'un grand nombre de publicistes modernes, disait Mounier, appellent faire une déclaration des droits. Mais la Déclaration devait précéder la Constitution et lui servir de préambule, sans être publiée séparément. Cette tactique était conseillée par prudence; des « idées abstraites et philosophiques », si elles n'étaient accompagnées de conséquences précises et limitées, deviendraient dangereuses. — Bref, c'était, contre l'apriorisme de Sieyès, la revanche de l'opportunisme et de la tradition.

Cependant, tout allait changer. Les conclusions du rapport de Mounier n'avaient pas été adoptées le 9. Le 14, l'Assemblée se borne à décider que la Constitution contiendra une Déclaration des Droits de l'Homme (elle avait été saisie dès le 11 d'un projet de La Fayette, fidèle imitateur des Américains). Mais la question de la procédure à suivre soulève des difficultés. Pétion, de Chartres, agissant peut-être à la requête de Sieyès, qui a toujours eu l'art de manœuvrer par personne interposée, demande l'établissement d'un comité de huit membres choisi au scrutin suivant la proportion établie parmi les ordres et qui serait chargé d'un plan de constitution. Mounier se défend et constate que le comité précédemment nommé a rempli sa tâche. Mais Le Chapelier et Buzot appuient Pétion. « Je vote, dit Buzot, pour un comité de huit personnes instruites du droit public, dégagées de préjugés et d'intérêts personnels. » Il est d'ailleurs entendu que le projet élaboré par les commissaires sera discuté dans les bureaux avant d'être rapporté à l'assemblée générale. Les huit membres finalement désignés sont : Mounier, Talleyrand, Sieyès, Clermont-Tonnerre, Lally-Tollendal, Champion de Cicé, Le Chapelier et Bergasse. Ainsi, Sieyès rentre en scène, épaulé par plusieurs amis. Cette fois, c'est, à la faveur des événements qui se dramatisent, le triomphe de la doctrine.

Pourtant, ce comité n'était pas parfaitement homogène. Sieyès et Le Chapelier, suivis dans une certaine mesure par Talleyrand, en figuraient les éléments avancés. Mais les cinq autres composaient une majorité animée d'autres tendances.

C'est seulement le 27 que Champion de Cicé fait un rapport sur les premiers travaux du comité de constitution. Dans l'intervalle, ce comité n'avait siégé qu'un petit nombre de fois : « une très grande différence dans les principes de ceux qui le formaient avait ralenti son activité ». Mounier avait un projet ; il avait d'abord communiqué une Déclaration des Droits où se trouvaient compris la plupart des articles qui figuraient dans celle de La Fayette. Mais Sieyès aussi avait, à la date des 20 et 21 juillet, lu au comité un préliminaire de la Constitution, sous la forme d'une *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, suivie de 32 articles. Ce projet lui avait été demandé le 16, ce qui montre bien que, dans le sein du comité, l'influence de Mounier était déjà contrebattue. Le comité faisait du reste appel à toutes les lumières : Brissot, qui n'était pas alors député, raconte qu'il y fut convoqué pour faire des observations sur le plan de Sieyès — observations que l'auteur accueillit mal (1). Entre les deux projets, le comité n'avait pas voulu se prononcer ; on avait décidé qu'ils seraient lus tous les deux à la séance du 27. La rivalité entre Mounier et Sieyès était ainsi consacrée.

Ce même jour, Clermont-Tonnerre, dans un rapport sur les cahiers, avait constaté l'accord général sur la régénération nécessaire de l'État. Il opposait seulement à ceux qui l'attendaient de la simple réforme des abus et du rétablissement d'une constitution vieille de quatorze siècles ceux qui réclamaient au contraire une constitution monarchique entièrement nouvelle. Ces derniers étaient partisans d'une déclaration des droits et se différenciaient ainsi des autres.

Sur les deux déclarations présentées, Champion de Cicé demeurait, quant à lui, très prudent. Celle de Sieyès était à ses yeux plus rigoureuse, celle de Mounier plus pratique. La suite du rapport révélait encore l'opposition des deux tendances. L'archevêque de Bordeaux indiquait en effet qu'on avait joint aux projets de déclaration le premier chapitre de la constitution sur les principes du gouvernement français. Il ne s'agissait que d'une rédaction provisoire et perfectible. Cette rédaction était de Mounier. Mounier reprochera plus tard au comité d'avoir, en voulant « donner de l'occupation à l'Assemblée », effrayé celle-ci par un énoncé des prérogatives royales auquel l'exposé des droits de la nation n'était pas joint : de là devait résulter pour l'auteur l'accusation de tendre au rétablissement du despotisme (2). Des textes ultérieurs étaient seulement annoncés sur le pouvoir législatif, sur le pouvoir d'administration, sur le pouvoir judiciaire, sur le pouvoir militaire et sur l'instruction publique. A cette liste, Champion joignait quelques observations qui montraient que deux partis s'étaient déjà affrontés dans le sein du comité. Sur le point de savoir notamment s'il y aurait une Chambre ou deux, il donnait les arguments dans un sens et dans l'autre et présentait d'ailleurs avec une plus grande force la thèse unicamérale, qui était celle de Sieyès.

Ainsi, l'influence de Sieyès tendait à gagner sur celle de Mounier.

Mais ce n'est que plus tard, lorsque Mounier, après les journées d'octobre, aura abandonné le champ de bataille, que Sieyès aura les mains complètement libres. A la date du 1^{er} août, Duquesnoy signale encore que le projet de Sieyès ne prend pas faveur dans les bureaux où « on l'examine froidement ».

VII. — SIEYÈS HOMME DE LA GAUCHE.

A cette époque, Sieyès qui, toute sa vie durant, sera ballotté entre les partis, parce qu'il n'est à la mesure d'aucun, se trouve provisoirement l'homme de la gauche. Les « enragés » font de lui leur candidat à la présidence le 1^{er} août. Au premier tour, les suffrages s'étaient partagés entre lui, Tronchet, Thouret et Le Chapelier. Au second tour, ce fut un duel entre lui et Thouret. Mais ce dernier l'emporta au troisième tour, par 406 voix contre 402, grâce au concours de tous les privilégiés. L'élection de Thouret, considérée comme un succès de la Cour, fut très mal accueillie dans le public. Il y eut des manifestations jusque sous les fenêtres de l'Assemblée. Au Palais-Royal, le nouveau président, qui avait déjà voté « non » le 16 juin, fut dénoncé et menacé de mort dans le cas où il accepterait le fauteuil (1). Aussi Thouret, qui n'avait rien d'un héros, fit-il connaître, au début de la séance du 3 août, qu'il respectait « trop les principes de l'Assemblée pour se charger d'une mission dans laquelle il était sûr d'être mal vu par un très grand nombre de membres ». Ce fut Le Chapelier qu'on désigna et qui se trouva ainsi le président du 4 août : l'élection eut lieu le soir même du 3. « Il était impossible, dit Duquesnoy, de faire un choix qui réunît une plus grande majorité. M. Le Chapelier convenait infiniment à tous ceux qui, la veille, avaient voté pour l'abbé Sieyès et ne déplait à aucun de ceux qui avaient voté pour M. Thouret (2). » Le Chapelier, au surplus, était un ami de Sieyès; et peut-être doit-on voir dans son succès le résultat des intrigues de l'abbé lui-même. Il fallut, en revanche, le défendre contre la jalousie des Bretons : ceux-ci entreprirent des manœuvres pour le faire échouer « au point d'annoncer que son vœu à lui était de n'être pas choisi et qu'il désirait que ce fût l'abbé Sieyès (3) ».

A Sieyès l'action, l'influence réelle importaient seules. Toujours il dédaignera les honneurs de façade — non sans ressentir d'ailleurs l'injustice qu'ils lui soient refusés. Comparant sa destinée à celle d'hommes que la Révolution avait déjà dévorés, Duquesnoy écrira : « Pour un abbé Sieyès, que la postérité jugera et placera au niveau des plus profonds génies, des plus hardis penseurs et des hommes les plus habiles, voyez un Target, un Mounier, un Lally-Tollendal, un Bergasse, etc.; et, dans le second plan, voyez combien d'hommes ont disparu, ont été écrasés par la hauteur de leur travail. Il ne sortira d'intact que celui qui, arrivé ici avec le ferme amour du bien, l'ardent désir, la volonté implacable de l'opérer, aura dédaigné la puérile gloriole d'occuper le

peuple de lui et aura regardé comme au-dessous de lui de se montrer quand il n'était pas nécessaire. L'abbé Sieyès est un beau modèle de ce genre (1). »

VIII. — BRUSQUE REVIREMENT : AFFAIRES ECCLÉSIASTIQUES.

L'orthodoxie révolutionnaire de Sieyès était faite de conviction et de sincérité ; elle n'était pas de conformisme aveugle à l'égard du milieu. Sieyès n'avait rien d'un esprit grégaire ni docile. Cet homme, que ses lettres de jeunesse nous ont révélé positif et âpre, s'était élevé dans le domaine des idées à un désintéressement réel et à une foi entière. Il ne cherchait pas à plaire autour de lui. Il poursuivait la vérité, à laquelle il croyait, sans s'occuper — au moins à cette époque — des conséquences pratiques de ses attitudes. Ainsi s'explique l'accident grave qui traverse soudain sa carrière et qui a été si perfidement interprété : le farouche adversaire des privilèges devenu le partisan du rachat des dîmes semble à ses contemporains renier le mouvement général ; et il ne peut, d'après eux, le faire qu'à l'appel d'intérêts sordides.

Les débats constitutionnels avaient été interrompus par les troubles sociaux qui, dans les derniers jours de juillet et les premiers jours d'août, s'étaient répandus sur toute la surface du territoire. Il apparaissait que la Révolution n'était pas simplement politique. Devant les pillages et les violences de toute sorte, l'Assemblée comprit qu'elle devait réagir. On assistait à un commencement de jacquerie. Les privilégiés patriotes crurent possible de s'en rendre maîtres, en l'acceptant et en la légalisant. Ce fut l'enthousiasme de la nuit du 4 août, aboutissant à un catalogue de réformes qui tournaient autour de la suppression des privilèges. Il y avait, dans le mouvement déclenché ainsi, un curieux mélange de spontanéité généreuse et d'arrière-pensées. Il s'agissait de faire un geste grandiose et pacificateur ; mais il s'agissait aussi, en dominant l'Assemblée, de réserver l'avenir à une constitution modérée. Le parti Mounier donna à fond dans cette tactique. Lubersac lui-même s'était, en la circonstance, allié à lui (2).

Sieyès, Mirabeau et d'autres députés de marque n'assistaient pas à la séance du 4 août (3). Sieyès, peu accessible aux mouvements passionnels, ne parla pas tout d'abord ; mais il fallut bien traduire en textes le lyrisme auquel on s'était abandonné. Et, dans ces débats, qui durèrent jusqu'au 11, il eut l'occasion de se manifester.

Le 6 août, il présenta dans la discussion sur la chasse un projet peu important, mais qui, inspiré d'une conception absolutiste du droit de propriété, fut mal accueilli par l'Assemblée : « Tout propriétaire aura le droit de tuer les pigeons sur ses terres. » C'est un texte plus modéré de Rabaut Saint-Étienne qui passa : « Le droit exclusif des fuies et colombiers est aboli. Les pigeons seront renfermés aux époques fixées par les communautés, durant lequel temps ils seront regardés comme

gibier, et chacun aura le droit de les tirer sur son terrain ». — Le même jour, une affaire sans rapport avec les discussions en cours avait surgi à l'improviste. Au nom du principe de la liberté individuelle, Sieyès était intervenu, comme La Luzerne et Mirabeau, en faveur du duc de La Vauguyon, arrêté pour faux passeport par la milice bourgeoise du Havre. Dès ce moment, son libéralisme absolu se heurtait à la passion de l'Assemblée. On avait entendu Desmeuniers soutenir que La Vauguyon, ministre en un temps où la Cour trempait « dans la conjuration la plus atroce », était dans un état de suspicion et devait être détenu jusqu'à la preuve authentique de son innocence!

Beaucoup plus significative fut l'attitude de Sieyès dans l'affaire des dîmes.

Le catalogue arrêté le 4 août portait : taxe en argent représentative, rachat possible de toutes les dîmes, de quelque espèce que ce soit. Le comité de rédaction avait présenté un texte qui s'inspirait de ces principes, mais dont l'adoption était très problématique au moment où se place l'intervention de Sieyès. En effet, à la séance du matin (10 août), plusieurs orateurs avaient demandé, sous des formes diverses, la suppression pure et simple. Telle avait été la thèse d'Arnoult, de Duport, de Chasset. Mirabeau lui-même les avait épaulés. Au nom des principes juridiques, Sieyès soutint au contraire la thèse du rachat. Le prix du rachat devait, selon lui, être affecté essentiellement à l'entretien du service ecclésiastique, qui était un service public. En fait, Sieyès s'appuyait avec beaucoup de force sur la rédaction de l'arrêté du 4; et il objectait qu'on remettait en cause ce qui avait été décidé. Mais un passage de son discours ameuta contre lui l'opinion : « Ils veulent être libres et ne savent pas être justes!... » Cette phrase célèbre n'avait pas été écrite, paraît-il. Elle fut inspirée à Sieyès par la tribune et produisit grand effet (1) — un effet de stupeur d'abord. Sieyès exploita ce saisissement en publiant une brochure à laquelle elle servait d'épigraphe. Mais la stupeur se changea vite en colère.

Le discours lui-même n'avait rien d'une improvisation. On a dit qu'il correspondait à des négociations intervenues entre l'évêque de Chartres, Necker et Sieyès; on aurait d'avance disposé de la dîme comme d'un fonds rachetable; les 60 à 80 millions de revenus auxquels on l'estimait auraient produit un capital de 1 500 à 1 600 millions, qu'on destinait à l'amortissement de la dette publique et à l'entretien du clergé. Ce qui est certain, c'est que les idées exprimées par Sieyès n'étaient pas des idées de circonstance, mais faisaient corps avec ses doctrines sur l'inviolabilité de la propriété. Comme les foules passionnées ne comprennent guère l'attachement intellectuel aux principes, on accusa l'abbé de défendre son bien en tant que prêtre. Il semblait avoir prévu lui-même cette interprétation : « Je ne sais, Messieurs, si quelques personnes trouveront que les observations que j'ai à vous présenter seraient mieux placées dans une autre bouche que dans la mienne. Une plus forte considération me frappe : c'est que tout membre

de l'Assemblée lui doit son opinion quand elle est juste et qu'il la croit utile. »

La thèse de Sieyès avait du reste été soutenue par d'autres. Un laïc, Lanjuinais, esprit libéral et célèbre professeur de droit canon, l'avait développée avec des arguments scientifiques. Mais le mouvement était ailleurs. Il se produisit au cours de ce débat une crise d'enthousiasme où l'on vit des curés, puis des évêques faire abandon des dîmes. L'élan était irrésistible. Et l'Assemblée vota un texte portant abolition des dîmes de toute nature, sauf à subvenir *d'une autre manière* à la dépense du culte. Sieyès était submergé, et sa qualité d'ecclésiastique le laissait exposé à toutes les attaques. Peu s'en fallut, dit Dumont, qu'il ne fût hué et sifflé (1). Il en conçut une grande amertume. Comme il exhalait son humeur devant Mirabeau, celui-ci lui répondit : « Mon cher abbé, vous avez déchaîné le taureau et vous vous plaignez qu'il frappe de la corne ! »

Un blâme durable, presque universel, a frappé Sieyès à la suite de cet événement. Seuls certains historiens conservateurs ou catholiques ont rendu ici hommage à son attitude. Mais, dans le camp adverse, il a été sévèrement jugé. Même un esprit aussi modéré que Thiers trouve la pensée de Sieyès hérétique par rapport aux dogmes fondamentaux de la Révolution (2).

Au lendemain de cette affaire, le crédit politique de Sieyès était gravement atteint. Il en tira les conséquences que la situation lui semblait comporter ; il profita des défiances éveillées « pour se donner moins de peine, pour paraître peu à la tribune, à laquelle d'ailleurs il ne se sentait pas propre (3) ». Silence qui procède peut-être moins de la modestie que d'un juste orgueil ! Pour la première fois, il éprouvait que, par nature, l'homme, s'il est un animal social, est aussi un animal intolérant. Jusqu'alors, la pensée de Sieyès avait coïncidé avec le développement initial de la Révolution. Harmonie moins recherchée que fortuite. Il s'était vu adulé, à l'heure où l'intransigeance collective se manifestait déjà contre certains autres (Martin d'Auch, par exemple, le seul « opposant » du Jeu de Paume). Désormais, un divorce intellectuel s'accuse entre lui et la majorité. Or, il n'était pas homme à se laisser entraîner où il ne voulait pas. Barante dira plus tard que nul n'a jamais exercé d'influence sur lui (4). Le fait est indubitable. On en a donné, certes, des explications péjoratives, en l'attribuant à la sécheresse et à l'indigence de sa nature morale. « Il lui manquait, a-t-on dit, l'amour de la Révolution, l'enthousiasme ; son âme ne communia pas avec les âmes de ses contemporains (5) ». Jugement singulièrement inique, si l'on songe qu'il avait donné aux aspirations populaires un corps de doctrine ! Mais il était capable de résister. Il ne croyait pas que la foule, parce qu'elle était la foule, purifiât nécessairement les chemins où elle passait. Il avait coutume de ne tirer ses raisons d'agir que de lui-même.

Une carrière ingrate va commencer pour lui, dans laquelle sa pensée, naturellement équilibrée et nuancée, se heurtera aux oppositions

conjuguées des extrêmes, de ceux dont le jugement se précipite et dont la passion déborde. Il le constate, non sans mélancolie, dans un écrit qu'il publie quelques jours plus tard sous le titre d'*Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*. « Les gens à préjugés m'ont blâmé d'attaquer les privilèges : aujourd'hui ils me blâment de défendre la propriété. Ainsi tout homme qui se tient avec fermeté sur la ligne des principes est sûr de déplaire à ceux qui s'en écartent, soit d'un côté, soit de l'autre. Je ne doute pas le moins du monde que ceux qui poursuivent avec tant d'acharnement le clergé du XVIII^e siècle n'eussent été les premiers à flatter superstitieusement celui du XII^e; le même principe les guide; ils servent le préjugé régnant. » — Sa raison, à lui, ne céda pas. Mais parfois son tempérament se décourageait. Un peu plus tard, il disait à Laromiguière : « Si j'avais su comment tournerait la Révolution, je ne m'en serais jamais mêlé (1). »

Il est puéril d'expliquer l'attitude de Sieyès dans l'affaire des dîmes par son avarice personnelle. Comment un esprit aussi aigu que le sien n'aurait-il pas senti que l'intérêt commandait au contraire de surenchérir? La situation péniblement acquise dans le clergé par Sieyès à la veille de 1789 n'était-elle pas peu de chose à côté de ce qu'offrait à son ambition l'ordre nouveau?

De même qu'il avait soutenu le rachat des dîmes, Sieyès, dans ses *Observations sommaires*, défendit l'ensemble des propriétés du Clergé. Deux causes concouraient à leur confiscation : le déficit, qu'on voulait couvrir par tous les moyens, et la volonté qui existait chez la gauche de créer un clergé dépendant, qu'on aurait tenu par le salaire. Dès le 6 août, Buzot, puis, le 8, le marquis de Lacoste et Alexandre de Lameth avaient demandé l'aliénation des biens du clergé. *A fortiori*, Sieyès devait-il être écrasé dans cette lutte, qui n'eut son épilogue que beaucoup plus tard, le 2 novembre, où l'Assemblée décréta, par 568 voix contre 346, que tous les biens ecclésiastiques étaient à la disposition de la Nation.

IX. — SUITE DE L'ŒUVRE CONSTITUANTE.

Quoi qu'il en soit, la discussion de la Déclaration des Droits, dont Sieyès avait tant contribué à lancer l'idée, s'ouvrait pour lui sous de fâcheux auspices. C'est le 13 août en effet qu'on nomma un comité de cinq membres, chargé de fondre en un seul les projets. Desmeuniers avait demandé que les auteurs en fussent exclus, ce qui éliminait Sieyès. Furent choisis : Desmeuniers lui-même, La Luzerne, Tronchet, Mirabeau et Rhedon.

Depuis le 4 août, les projets s'étaient multipliés : Bouche, Rabaut Saint-Étienne, le sixième bureau, etc., avaient le leur. Sieyès avait développé et remanié le sien. Son second plan était intitulé *Déclaration des droits de l'homme en société en 42 articles*. Compte tenu des projets

antérieurs au 4 août, le comité des Cinq se trouvait devant une vingtaine de textes. Rabaut d'ailleurs s'était rallié aux vues de Sieyès. Il devait le dire à la séance du 18 août.

Mirabeau, qui était peu enthousiaste d'une déclaration des droits, avait fait au nom du comité un rapport qu'on trouva confus. Sa déclaration, qui découpait bizarrement des phrases de Rousseau, était assez mal rédigée. A l'interpellation de Rabaut Saint-Étienne il répondit : « Si un peuple vieilli au milieu d'institutions anti-sociales pouvait s'accommoder des principes philosophiques dans toute leur pureté, je n'aurais pas hésité d'adopter la déclaration des droits de M. l'abbé Sieyès ; il pose le principe fondamental de toutes les sociétés politiques, savoir que les hommes en se réunissant en société n'ont renoncé à aucune partie de leur liberté naturelle.... Mais ce principe n'est certainement encore ni généralement répandu, ni universellement admis.... Si les circonstances étaient calmes... on pourrait faire, sans crainte des réclamations ni des événements, l'énoncé des maximes générales qui doivent guider le législateur. Mais quand leurs résultats les plus évidents blessent une foule de prétentions et de préjugés, une opposition violente s'élève contre telle ou telle exposition des droits de l'homme, qui n'est au fond qu'une opposition à toute déclaration de ce genre. » Par ces considérations embarrassées, Mirabeau prélude à la proposition qu'il va faire quelques instants plus tard, non plus sans doute comme rapporteur du comité des Cinq, mais comme simple député : arrêter de nouveau que la Déclaration des Droits doit être une partie intégrante, inséparable de la Constitution, et en former le premier chapitre ; en renvoyer la rédaction définitive au temps où les autres parties seront elles-mêmes entièrement convenues et fixées. Cette suggestion souleva dans l'Assemblée une opposition véhémence. Le 19, pour sortir de l'impasse, on décida, à la demande de Pétion, d'aller aux voix par assis et levé sur chaque projet de déclaration dans l'ordre chronologique et de prendre pour base de discussion celui qui aurait réuni le plus de suffrages. Il est très possible que Sieyès ait fait agir Pétion. Il pouvait en effet espérer obtenir ainsi la majorité. Mais il n'arriva que le second : le projet du sixième bureau fut préféré au sien.

Dans la discussion de la Déclaration des Droits, qui dure jusqu'au 26, Sieyès ne joue aucun rôle. Découragement ou nonchalance ? Les deux à la fois sans doute. Au contraire, son rival Mounier ne demeure pas inactif ; c'est lui qui propose et fait adopter, dès le 20, la rédaction des trois premiers articles. Il fut pourtant question de Sieyès au cours des débats. Mais ce ne furent pas ses formules qui passèrent. Plus tard, son admirateur Elsner dira bien que, si les vrais principes sont uns, c'est Sieyès malgré tout qu'il faut regarder comme l'auteur de la Déclaration, puisque, longtemps même avant l'Assemblée, il avait démontré à la nation tout entière la nécessité et l'importance de proclamer ces grandes idées (1). Toujours est-il que la *Notice* constate avec amertume

qu'on n'a adopté aucun de ses plans sans le tronquer et le mêler d'alliage plus ou moins hétérogène (1).

Le 22 août, à propos de l'article relatif aux garanties de la liberté individuelle contre les arrestations arbitraires, on voit Malouet vouloir faire reprendre, à titre de correctif, une formule de Sieyès, qui lui paraît en faveur de l'ordre : « Tout citoyen appelé ou saisi au nom de la loi doit obéir à l'instant. Il se rend coupable par la résistance. » Voilà Sieyès rejeté du côté des modérés ! L'Assemblée d'ailleurs suit Malouet ; mais elle remplace « au nom de la loi » par « en vertu de la loi », afin de « mettre un frein aux agents du despotisme qui, en violant les lois les plus sacrées, répètent sans cesse qu'ils agissent au nom de la loi ». Le 24, Bouche demande que l'on prenne, à propos des contributions publiques, quelques articles de Sieyès. Mais cette proposition n'est pas retenue.

Au total, la Déclaration des Droits, faite à coups d'amendements, était très différente, surtout en la forme, du projet du sixième bureau. *A fortiori* différait-elle du projet de Sieyès. Les points de divergence sont essentiellement les suivants : Sieyès insistait avec une plus grande précision sur la liberté de penser, d'exprimer et de communiquer sa pensée. Il insistait aussi sur la liberté du travail, opposée au système des corporations. Il faisait ressortir avec plus d'éclat cette idée que la société est un simple instrument au service de l'individu. Il étalait sa méfiance instinctive à l'égard du « pouvoir militaire ». Il introduisait le droit à l'assistance, dont ne parlent ni le texte du sixième bureau, ni celui qui a été finalement adopté. Il soulignait enfin le droit de reviser la constitution.

Après le vote de la Déclaration des Droits, c'est d'une manière sporadique que les questions constitutionnelles allaient en fait se poser. La première fut celle du veto.

Le problème de la sanction tourmentait les esprits. Si l'assentiment du roi était nécessaire pour toutes les réformes, l'Assemblée pouvait se voir paralysée. Il s'agissait de savoir si la Révolution s'accomplirait malgré le roi. Les deux actes essentiels votés jusqu'alors étaient l'abolition des droits féodaux et la Déclaration. Pour cette dernière, on pouvait à la rigueur soutenir qu'étant donné son caractère constitutionnel, fondamental, elle était apte à se passer de l'approbation du monarque. Mais les arrêtés du 4 août et jours suivants paraissaient être des lois ordinaires, et le problème se posait à leur égard dans toute son acuité. Or, vu les passions populaires soulevées, l'application des textes était ici spécialement urgente ; et, pour cette raison, même, le roi était décidé à résister. Le 5, il avait écrit à l'archevêque d'Arles qu'il ne laisserait jamais dépouiller son Clergé et sa Noblesse. Dans l'Assemblée, où beaucoup estimaient que la Révolution allait trop loin, un fort parti se dessinait en faveur d'un droit absolu de veto. Y entraient, à côté des tenants de l'Ancien Régime, de nombreux modé-

rés, comme Mounier, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre, même ou surtout Mirabeau. Pour arrêter plus sûrement la Révolution, la plupart combinaient avec le veto l'organisation d'une seconde Chambre. Les patriotes au contraire ne veulent point de veto, point de sanction royale, et la plupart se prononcent pour une Chambre unique. Ils ont pour chefs Barnave, Duport, Lameth, le marquis de Lacoste. La logique du 17 juin et les écrits antérieurs de Sieyès voulaient qu'il fût d'accord sur ce point avec eux, malgré son hostilité grandissante à l'égard de toute anarchie populaire.

Une tentative de conciliation de La Fayette échoua. Mounier consentait tout au plus à renoncer à son Sénat héréditaire et à se contenter d'un Sénat électif; mais il tenait au système des deux Chambres, qu'il avait défendu dans une brochure parue à la veille des États généraux. Et, sur la question du veto, il demeura intransigeant. Barnave lui-même se déploya en vains efforts pour rapprocher son compatriote et l'abbé Sieyès, « entreprise bien digne d'un jeune homme » à l'égard de « ces personnages impérieux qui étaient arrivés à faire prévaloir des systèmes opposés (1) ». Entre-temps, une agitation parisienne se déclara, qui eut pour résultat d'irriter encore les modérés. Unis au parti de la Cour, ils demandèrent au roi le transfert de l'Assemblée. Barnave cependant, au nom du parti patriote, avait proposé le compromis suivant : le roi sanctionnerait les arrêtés du 4 août; en échange il recevrait un veto suspensif pour deux législatures.

Telle est l'atmosphère politique dans laquelle se situe l'intervention de Sieyès à la date du 7 septembre. La discussion durait depuis le 29 août, où partisans et adversaires du veto s'étaient définitivement séparés en côté gauche et côté droit de l'Assemblée. Elle s'était poursuivie dans une grande confusion. Le 31, Lally avait lu un rapport sur le pouvoir législatif : il proposait deux Chambres, la sanction royale, l'initiative aux Chambres seules, le veto d'une Chambre sur l'autre, le veto du roi sur toutes les deux; les sénateurs seraient nommés à vie par le roi sur une liste de candidats présentés par les Assemblées provinciales. Puis Mounier avait proposé à son tour deux Chambres permanentes et la sanction royale pour les actes législatifs; le roi toutefois n'avait pas le droit de s'opposer à la Constitution, « c'est-à-dire à la liberté de son peuple ». Le 1^{er} septembre, on avait mélangé les trois questions de la sanction, de la permanence et de l'unité du Corps législatif. Le 4, la discussion avait été interrompue par un nouveau rapport de Mounier sur « les motifs des divers articles du plan du Corps législatif et principalement de ceux qui se rapportent à la sanction royale ». Il s'agissait toujours de faire du roi une partie intégrante du Corps législatif. Mais les opinions les plus différentes se firent jour, les uns opposés à tout veto, les autres proposant un veto simplement suspensif, d'autres encore suggérant, au cas de refus de sanction, soit un referendum, comme Salles et Dupont de Nemours, soit simplement une nouvelle consultation électorale, comme Rabaut Saint-Étienne.

Sieyès se félicite que la question de la sanction n'ait pas été résolue avant que ne fussent éclaircies les questions voisines de la permanence des États généraux et de l'unité du Corps législatif. Et il montre qu'elles se rattachent toutes à la théorie générale de la représentation. Prenant acte de l'échec des conceptions de Mounier, il se prononce contre le veto. Le veto — absolu ou suspensif — serait un ordre arbitraire, une lettre de cachet lancée contre la nation entière. Sieyès lie l'impossibilité du veto à l'unité même de la volonté et de la représentation. Et il en profite pour demander que soit constitué « dès ce soir un comité peu nombreux pour présenter à l'Assemblée, sous deux ou trois jours, un plan de municipalités et de provinces tel que la France ainsi organisée ne cesse point de former un tout soumis uniformément à une législation, à une administration communes ». A la hauteur où s'élève Sieyès, tous les problèmes se confondent dans une source unique. Il s'agit pour lui, non de subordonner la Nation au roi, mais de l'unifier autour de ses députés, c'est-à-dire de son élite.

Le discours de Sieyès ne fut pas étranger à l'adoption, le 9, du principe de la permanence et, le 10, après un débat éperdument abstrait, du système de la Chambre unique. Mais, sur la question du veto, ce fut une opinion mixte qui triompha. Dans la séance du 11, le principe du veto est voté à une grande majorité. Le caractère suspensif du veto passe ensuite par 673 voix contre 235 et 11 voix perdues. Sieyès, qui s'était prononcé pour le renouvellement partiel des députés, allait connaître, le 14, un nouvel échec : l'Assemblée vota le renouvellement intégral.

Si Sieyès n'obtenait qu'un succès partiel, Mounier était battu sans remède; et il en tira lui-même les conséquences. Le 12 septembre, Mounier, Bergasse et Lally, aussitôt suivis par Clermont-Tonnerre, résignèrent leurs mandats de membres du comité. Les membres de la minorité les imitèrent; et le comité fut complètement renouvelé le 15. Ses huit membres étaient désormais : Thouret, Sieyès, Target, Talleyrand, Desmeuniers, Rabaut Saint-Étienne, Tronchet et Le Chapelier. Tronchet, ayant refusé, fut remplacé par Lally. Bergasse avait été élu, mais s'était retiré. Sieyès était débarrassé de Mounier; mais il allait se trouver en présence d'un autre rival, Thouret, avec lequel il serait obligé de composer quelquefois.

X. — SIEYÈS MODÉRÉ.

Sieyès avait entendu brider le pouvoir royal dans la question du veto, parce qu'il ne voulait pas que la Révolution se heurtât à une force extérieure à elle. Mais ni ses doctrines ni son tempérament ne le poussaient à encourager les excès populaires. Il n'avait confiance que dans l'aristocratie intellectuelle et il répugnait par instinct à la violence. Les tumultueuses journées d'octobre ne pouvaient le faire

changer d'orientation, bien qu'elles eussent abouti en fait au triomphe de ses théories, le roi s'étant vu contraint par l'émeute d'accepter purement et simplement les articles de constitution et la Déclaration des Droits de l'Homme que l'Assemblée lui avait présentés.

Aussi, en matière de droit électoral, sa position ne fut-elle jamais démocratique dans le sens plein du mot. Déjà, dans son projet du 21 juillet, il avait introduit la fameuse distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, que l'Assemblée avait bien accueillie, parce qu'elle y voyait un moyen d'exclure du suffrage les « sans propriété ». En réalité, Sieyès, ainsi qu'il l'expliquera le 2 octobre dans ses *Observations sur le rapport du comité de constitution*, s'inspirait d'une autre idée : il voulait simplement établir, comme signe d'un intérêt à la chose publique, un tribut *volontaire* d'une valeur déterminée. Mais le comité orienta le régime électoral dans une direction censitaire. Le 29 septembre, Thouret, tout en se référant à la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs, propose un article exigeant le paiement d'une contribution de trois journées de travail. Le 20 octobre, une longue discussion s'engage, au terme de laquelle la rédaction du comité est adoptée. En fait, d'après la statistique donnée dans le décret du 28 mai 1791, la France compta 4 298 360 citoyens actifs sur environ 24 millions d'habitants. Deux millions de citoyens restaient à l'écart. Ce système était considérablement aggravé par l'organisation du suffrage indirect, par le cens de dix journées de travail exigé de l'électeur secondaire et surtout par la contribution du marc d'argent requise pour les éligibles (loi du 22 décembre 1789).

Sieyès était demeuré absent de ces débats, comme il sera absent en 1791 de ceux où on accentuera le régime censitaire pour les électeurs de second degré, sauf à supprimer le marc d'argent des éligibles. Les déformations de son système ne l'intéressaient point.

XI. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

Dès le 29 septembre, Thouret avait posé le problème d'une division nouvelle du royaume. Il avait dit : « Le royaume est partagé en autant de divisions différentes qu'il y a de diverses espèces de régimes ou de pouvoirs : en diocèses sous le rapport ecclésiastique, en gouvernements sous le rapport militaire, en généralités sous le rapport administratif, en bailliages sous le rapport judiciaire. Aucune de ces divisions ne peut être utilement ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif... Le comité a donc pensé qu'il devenait indispensable de partager la France en nouvelles divisions de territoire, égales entre elles autant qu'il serait possible. Le plan de ces nouvelles divisions est projeté figurativement sur une carte du royaume; vous y verrez, Messieurs, qu'on y a respecté autant que possible les anciennes limites et la facilité des communications. En suivant ce plan, la France serait partagée

pour les élections en 80 grandes parties, qui porteraient le nom de départements. »

Le terme de département n'était pas nouveau. On le trouve en 1764 chez d'Argenson. Ultérieurement, les économistes, les géographes, certains membres aussi de l'Assemblée avaient parlé de divisions nouvelles (1). Mais Sieyès avait déjà traité le sujet; et l'on savait qu'il en faisait alors le centre de ses préoccupations, parce que, pour forger l'unité morale de la nation, il jugeait un remaniement des circonscriptions indispensable. Personne n'hésitait donc à lui attribuer la paternité des idées exprimées par Thouret. Droz explique que Sieyès lui-même avait fait nommer Thouret rapporteur (2) : peut-être était-il gêné par ses échecs récents? A la date du 1^{er} février 1790, Duquesnoy écrira : « J'ai ouï les membres de l'Assemblée me demander : Qu'est donc devenu l'abbé Sieyès? — Non, Messieurs, il agit; ne savez-vous pas que c'est lui qui fait la division du royaume, que ce que vous entendez dire à M. Thouret est son ouvrage? — L'abbé Sieyès... est au moment actuel l'agent, le moteur de tout ce qui se fait d'important. »

Il se peut aussi que l'abbé ait dû subir la collaboration de Thouret. Un point seul est certain, c'est que la conception, suivant le mot de Mirabeau, appartient à Sieyès (3). Ce dernier n'avait pas tort de dire, vers la fin de sa vie, que la division de la France en départements était son œuvre : il ajoutait fièrement qu'il en était le seul et non le principal auteur (4). Ainsi que le remarque Ælsner, ce fut à peu près le seul de ses projets qu'on adopta, sinon dans ses termes, du moins « sans alliage hétérogène (5) ».

Le 3 novembre, le projet du comité est discuté et Thouret développe les motifs de son rapport, dont la rédaction a même quelquefois été attribuée à Sieyès (6). Établir la Constitution, c'est porter, explique-t-il, la loi suprême qui lie et ordonne les différentes parties au *tout* (Sieyès avait parlé de l'*adunation* politique nécessaire). Rien de ce qui tendrait aux systèmes, aux préjugés, aux habitudes, aux prétentions locales ne peut entrer dans la balance. Et Thouret ajoute que, si le moment présent n'est pas mis à profit pour la nouvelle division territoriale, il faut y renoncer à jamais. Chemin faisant, il se réfère à des *Observations* sur le rapport du comité, que Sieyès a publiées le 2 octobre, « ouvrage essentiel à méditer sur cette matière ». Ces *Observations* étaient une sorte de glose destinée à rassurer, par l'autorité qui s'attachait au nom de Sieyès, les députés heurtés par les innovations. Sieyès y défendait longuement le comité contre le reproche de géométrisme et d'arbitraire. Il y faisait voir que, parti d'une division purement idéale du territoire en carrés, on y avait apporté de multiples retouches pour tenir compte des nécessités politiques et des contingences locales. Dès le 29 octobre au surplus, on avait annoncé que la carte des nouvelles divisions serait soumise aux membres de l'Assemblée, envoyée aux provinces et corrigée d'après leurs vœux. Le substrat mathématique du projet, c'était seulement la répartition du territoire en 81 départe-

ments (Paris formant un département spécial). Chacun d'eux était divisé en 9 communes, et chacune de celles-ci en 9 cantons. Il en résultait, selon Rabaut Saint-Étienne, « une clarté qui permettait de saisir l'ensemble et le détail de l'organisation générale ».

Pourtant, l'objection d'apriorisme s'exprime encore par l'organe de Mirabeau. Ce dernier réclame une division « matérielle et de fait », propose 120 départements et la suppression des 720 communes, et des 6 480 cantons, demande qu'on prenne en considération, non l'égalité de superficie, mais l'égalité d'importance, l'égalité de poids, c'est-à-dire la population. De même, le 4 novembre, Barnave vient dire que le comité a peut-être trop cherché à corriger par le génie ce que les usages et l'habitude ont consacré. Il déclare que le chiffre de 80 ne saurait être fixé *ne varietur*. D'autre part, il suggère de renoncer aux communes et de décider que chaque département sera divisé en trois ou quatre districts au plus.

Le 11 novembre, l'Assemblée décide qu'il y aura de 72 à 85 départements. Le 12, la subdivision communale est maintenue; mais, à la demande de Malouet, on emploie le terme district et il est stipulé que leur nombre pourra varier : il sera fixé pour chaque département après consultation des députés de la province, suivant la convenance et les besoins locaux. Dans cette même séance, Rabaut Saint-Étienne avait indiqué que 40 départements étaient déjà établis par le comité. « MM. les députés des provinces extérieures communiquent chaque jour leurs observations; et, dans peu de temps, on pourra décréter les 80 départements environ. Le ministre de la Guerre a bien voulu nous ouvrir ses bureaux; il nous a donné des cartes et deux ingénieurs habiles; nous nous faisons aider d'un géographe très capable pour hâter cette grande opération, à laquelle toutefois nous apportons une extrême prudence ». — Ces travaux permettaient à l'influence de Sieyès, qui était grande, de se déployer à l'aise. Par tempérament ou par un effet de son éducation ecclésiastique, il adorait le rôle de confesseur et de conciliateur discret. Dix ans plus tard, il choisira avec le même plaisir les premiers sénateurs du Consulat.

Toutefois, on alla moins vite encore qu'on ne l'avait cru. Le 9 décembre, Rabaut, dans un nouveau rapport, signalait l'embarras qu'occasionnaient au comité les prétentions des différentes villes sur la disposition des chefs-lieux. Il proposait de laisser au comité le soin d'organiser le système de l'alternat. Ce système fut adopté, sous réserve d'une ratification ultérieure de chaque cas par l'Assemblée. Il devait être supprimé le 11 septembre 1791.

Le décret établissant 83 départements est voté le 15 janvier 1790, et le texte délimitant les départements porte la date du 26 février. La nouvelle division s'éloignait sensiblement des vues théoriques de Sieyès. Les découpages étaient fort disparates. Le chiffre des départements n'était plus un multiple de 9 et le nombre des districts était variable. L'établissement de la carte définitive avait été extrêmement laborieux.

Bureaux de Puy expliquait dans son rapport du 8 janvier à quelles résistances on s'était heurté. Par suite, on avait souvent respecté les limites des anciennes provinces. Parfois même, on renchérisait; on revenait aux limites naturelles supprimées par la constitution des généralités ou intendances. Encore avait-il fallu dispenser des promesses, notamment en ce qui concerne l'établissement des tribunaux, pour imposer silence aux jalousies locales et faire passer le tout. Enfin, on laissait la porte ouverte à certains changements ultérieurs dans le choix des chefs-lieux et l'emplacement de diverses institutions. Voici, entre autres, un curieux exemple : « *Cantal*. — La première assemblée de ce département se tiendra à Saint-Flour et ses séances alterneront successivement entre Aurillac et Saint-Flour. Il est divisé en quatre districts, dont les chefs-lieux sont Saint-Flour, Aurillac, Mauriac, Murat. L'administration de ce département pourra proposer à la prochaine législature la suppression du district de Murat, dont le territoire, dans ce cas, se réunirait à celui de Saint-Flour. L'établissement d'un tribunal supérieur, s'il a lieu dans ce département, sera fixé à Aurillac. La ville de Salers obtiendra le siège de la juridiction s'il en est créé dans le district de Mauriac. » Il est difficile d'accumuler en si peu de lignes plus de transactions!

Thouret ne s'était pas seulement occupé, au nom du comité, de la création des départements. Il envisageait tout un système d'assemblées directement issu des conceptions de Sieyès, répondant à ce que le maître appellera ailleurs la double action ascendante et descendante. Il distinguait radicalement entre l'Assemblée législative d'une part, à laquelle on s'élevait par le suffrage à plusieurs degrés, et les assemblées administratives rattachées au roi de l'autre, qui retombaient en cascade sur le pays, étant bien entendu qu'à la base de ces deux ordres il y avait les mêmes organismes, à savoir les assemblées primaires, formées de tous les citoyens actifs. La double architecture était savante, compliquée, et du reste imbue de l'esprit centralisateur.

La constitution municipale relative aux affaires particulières de chacune des 720 grandes communes, était encore distincte de cette double organisation.

En ce qui concerne l'organisation des municipalités, le comité éprouva un échec complet. Le 12 novembre, on décida qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne. Trop d'intérêts, trop d'habitudes étaient en ce sens. Il n'y eut pour ainsi dire pas de discussion. Les idées de Sieyès, apparentées à celles de Condorcet, sur l'organisation de grandes communautés pour former l'esprit public dans les campagnes et entreprendre de grands travaux n'y résistèrent pas. Et ce fut l'éclosion de ces 44 000 municipalités, qui devaient peser d'un poids si lourd sur les événements ultérieurs. Germe d'anarchie spontanée, a dit Taine. Consécration du seul gouvernement spontané susceptible de suppléer aux défaillances

du pouvoir exécutif, a dit Jaurès (1). En tout cas, la défaite fut, pour Sieyès, cuisante. Le 13 octobre 1791, il répondra avec impatience à Clermont-Tonnerre (2), qui le rend responsable d'une pareille mise à l'encan de la souveraineté nationale : « Mon système, Monsieur, a toujours été précisément les antipodes de celui que vous me prêtez si gratuitement. Le décret qui établit les 44 000 municipalités a été fait, s'il m'en souvient, à l'Archevêché, au commencement de novembre... Il me fit éprouver un tel mélange de douleur et d'indignation que depuis ce moment je ne crois pas avoir passé un seul jour sans les manifester... Peut-être est-ce à ces opiniâtres doléances de ma part et quelquefois aux sarcasmes plus ou moins amers que je me suis permis... que je dois principalement attribuer la jolie réputation d'humeur que je me suis faite dans l'Assemblée.... » Dans ce même texte, Sieyès expose sa tactique à l'égard de l'hydre municipale. On lui reproche d'avoir employé le terme de municipalité. Il l'a fait sciemment : taire le mot eût été une grande imprudence, car on ne parlait partout que d'elles, et elles existaient, « non par l'effet d'un système philosophique, mais comme une suite inévitable de l'insurrection générale » : partout les pouvoirs publics, échappant aux mandataires de l'Ancien Régime, avaient été recueillis par les villes, bourgs et villages, chacun sur son territoire respectif. Ce que Sieyès avait tenté de faire, sans y réussir, c'était de canaliser le mouvement par l'organisation de grandes municipalités.

Les textes votés par l'Assemblée aggravèrent les inconvénients inhérents alors à une poussière de municipalités, en rendant celles-ci totalement indépendantes des pouvoirs centraux et même en les privant de lien avec lui.

En ce qui concerne les assemblées administratives, les vues centralisatrices du comité furent battues en brèche. La subordination des assemblées au roi fut attaquée le 23 novembre par Defermon. Il évoqua le souvenir fâcheux des commissaires départis, que le projet du comité allait rendre nécessaire, le roi ne pouvant voir par lui-même toutes les opérations des assemblées administratives. Lanjuinais rappela ce ministre de Louis XIV qui prétendait diriger Turenne du fond de son boudoir. On écarta expressément le souvenir des intendants. La loi du 22 décembre 1789, section III, art. 9, disposait : « Il n'y aura aucun intermédiaire entre les administrateurs de département et le pouvoir exécutif suprême. » Sans doute, il y eut bien, auprès de chaque administration de département et auprès de chaque administration de district, un procureur syndic. Mais les procureurs syndics, dont le mandat un peu vague consistait à rappeler aux assemblées les droits des citoyens et l'intérêt général de la nation, étaient désignés par les électeurs. « C'est seulement par la communauté présumée des pensées et des volontés, comme le dit Jaurès, que tous ces pouvoirs électifs locaux sont rattachés à la vie nationale, coordonnés à l'action centrale du pouvoir (3). » — Cette optimiste illusion, le théoricien Sieyès ne l'avait jamais partagée.

L'organisation de la capitale soulevait des problèmes spéciaux, auxquels Sieyès, député de Paris, ne pouvait demeurer indifférent. Dès juillet 1789, il avait écrit une brochure intitulée : *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*. Ce texte était destiné au comité des Seize, chargé de la constitution parisienne. L'impression en est du 24 septembre. Parallèlement au comité des Seize, mais au début de décembre seulement, un comité de vingt-quatre membres se constitua dans le conseil général de la commune, sous la présidence de Condorcet, pour travailler à un plan de municipalité; il allait inaugurer ses travaux au moment où le comité de la Constituante était sur le point de clore les siens. Mais les commissaires de l'Assemblée nationale, sollicités de surseoir à la présentation d'un projet, firent connaître qu'ils n'avaient pas complètement arrêté leur texte. Une collaboration put ainsi s'établir. Les députés de Paris firent la liaison (1).

Le 14 décembre, le comité parisien avait déclaré officiellement que ses membres étaient unanimes à réclamer pour la capitale la qualité de chef-lieu permanent d'un département normal. L'après-midi du même jour, les députés de Paris à la Constituante se rendirent en masse à l'Hôtel de Ville; et la consultation officieuse du matin se transforma en consultation officielle. En réalité, ce furent surtout les députés qui parlèrent et qui cherchèrent à convaincre le comité. Camus ayant résumé les thèses en présence, Sieyès plaida pour une défense intransigeante des droits de Paris. Desmeuniers, plus accommodant, envisagea des concessions et se déclara heureux s'il pouvait obtenir de l'Assemblée nationale une bande étroite autour des barrières municipales. Le comité, confirmant sa résolution du matin, donna raison à Sieyès.

La question, malgré tout, ne devait être définitivement tranchée par l'Assemblée que le 14 janvier suivant. Et Paris ne devait former avec sa banlieue qu'un département de trois lieues de rayon.

XII. — LA LIBERTÉ DE LA PRESSE.

La liberté d'opinion, proclamée en août 1789, n'avait pas été réglementée. Légalement, tout se passait donc comme si elle n'existait pas; et, dans sa *Démonciation des inquisiteurs de la pensée*, écrite à la fin de l'été, Marie-Joseph Chénier pouvait stigmatiser dix-sept inquisitions exercées en France sur l'esprit des citoyens, depuis celles des censeurs royaux, de la Sorbonne et des évêques jusqu'à celle des ministres (2). En dépit de cet appareil désuet, la plus grande licence se faisait jour, et les troubles qui marquèrent, à Paris surtout, l'automne de 1789 s'expliquent dans une large mesure par les excès de la presse. Un homme les symbolise, Marat, démagogue bilieux et outrancier, dont le tempérament est aux antipodes de celui de Sieyès. Dans ce débordement d'écrits et de dessins agressifs émanant de tous les partis, le

membre le plus important du comité de constitution n'était pas épargné. Sans être fort ému par ces attaques, Sieyès en concevait une certaine impatience, comme d'un bourdonnement d'insectes qui venait troubler ses méditations.

Le 12 janvier 1790, à propos de libelles répandus dans les provinces, l'Assemblée demande au comité de constitution une loi restrictive. Sieyès, qui se tenait prêt, en présente le projet dès le 20. Déjà, le 10 octobre précédent, Target avait dit que le comité de constitution préparait une loi sur la presse. S'il faut en croire Lanthenas, Sieyès aurait été aidé dans son travail par Condorcet (1).

La Déclaration des Droits s'était montrée très libérale. Le texte du sixième bureau portait : « La libre communication des pensées étant un droit du citoyen, elle ne doit être restreinte qu'autant qu'elle nuit au droit d'autrui. » Cette formule avait été critiquée par Mirabeau comme faussant les véritables principes : on pouvait, selon lui, parler d'une répression des excès commis, non d'une restriction du droit, qui aurait eu une fâcheuse allure préventive. Sur ces observations, on avait adopté une rédaction de La Rochefoucauld : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. »

C'est dans la logique de ce système purement répressif que se plaçait Sieyès qui, après un éloge enthousiaste de la liberté de la presse, s'occupait successivement des délits et des peines, de la responsabilité, de l'instruction et du jugement. Dans le titre I, il visait la sédition, l'outrage au roi, l'offense aux bonnes mœurs, la provocation au crime, la diffamation ; et il les sanctionnait. Le titre II concernait les personnes auxquelles le délit de presse est imputable. Dans le titre III était posé le principe, appelé à une si grande fortune, de la compétence du jury. — Il était spécifié que la loi ne serait faite que pour deux ans.

Sieyès fut applaudi ; mais, selon Duquesnoy, il était impossible au milieu du tumulte de juger son projet (2). L'Assemblée décréta l'impression du rapport et du projet de loi. Cependant, elle ne fit rien d'autre. Il faudra attendre jusqu'au 31 juillet suivant pour qu'elle mande à sa barre le procureur du roi au Châtelet et lui enjoigne de poursuivre comme criminels de lèse-nation tous auteurs, imprimeurs et colporteurs d'écrits excitant le peuple à l'insurrection contre les lois, à l'effusion du sang et au renversement de la Constitution. Pour avoir une loi véritable sur la presse, il faudra attendre plus longtemps encore, jusqu'au 28 germinal an IV. Pendant la période de réaction qui suivit le 17 juillet 1791, l'Assemblée devait seulement voter quelques dispositions fragmentaires, d'ailleurs fortement inspirées des idées de Sieyès.

Le projet de Sieyès avait soulevé dans les journaux un tolle presque universel (3). *L'Ami du Peuple* du 22 janvier imprima qu'il ne fallait pas perdre un instant de vue l'abbé Sieyès. Une société des amis de la liberté indéfinie de la presse se fonda dans le sein du club des

Cordeliers. Les royalistes ne furent pas les derniers à critiquer Sieyès. Les journaux de droite prirent position en faveur de la liberté absolue, parce que leur intérêt évident était de ne pas laisser la Révolution s'organiser. Ce fut le cas notamment des *Actes des Apôtres*. Telle fut aussi la thèse de Mallet du Pan dans le *Mercur*. Une fois de plus, Sieyès se voyait mitraillé des deux côtés.

XIII. — L'ORGANISATION JUDICIAIRE.

L'organisation judiciaire ne fut discutée qu'ultérieurement. Dans ce domaine, les idées de Sieyès furent plus mutilées qu'elles ne l'avaient été ailleurs. Il se heurtait en effet à des compétences consacrées et à leur hostilité ancienne.

Avant 1789, Sieyès, comme tous ses contemporains, s'était préoccupé des problèmes judiciaires, l'administration de la justice étant celle qui causait les plus grands scandales et les iniquités les plus douloureuses. Il avait principalement réfléchi sur la justice pénale et il avait figuré parmi les innombrables admirateurs français de Beccaria. Mais il avait également des idées précises sur l'organisation de la justice civile. Dès le premier choc, il fut en désaccord avec le comité de constitution. En mars 1790, il publia un projet d'organisation judiciaire rédigé en septembre précédent : le comité, avant son renouvellement, l'avait chargé de ce travail. Mais on voulut ensuite établir un plan sur des bases différentes. Sieyès garda donc son manuscrit en poche jusqu'à la veille de la discussion, où il ne l'en sortit que « contre son gré » et pour « des considérations de devoir » dont il lui semble « inutile de rendre compte ».

Ce texte, qui comportait 176 articles, avait pour bases la justice rendue au nom du roi, deux degrés de juridiction, l'élection des juges et l'organisation du jury, tant au civil qu'au criminel. C'est sur le dernier point que le heurt se produisit. Le jury de Sieyès avait d'ailleurs un caractère très particulier : à titre provisoire il était composé essentiellement de gens de loi ; et il statuait en droit aussi bien qu'en fait.

La Constituante avait abordé le problème sans vues d'ensemble. Les décrets du 4 août avaient supprimé les justices seigneuriales et la vénalité des offices de judicature. Un projet de réforme de la procédure criminelle présenté par la municipalité de Paris avait été confié à un comité de sept personnes, dont Sieyès ne semble pas avoir fait partie, et avait abouti au décret du 8 octobre. Au nom du comité de constitution, Bergasse, ami de Mounier, avait fait au mois d'août un rapport qui ne fut même pas discuté. Ce projet, moins libéral que celui de Sieyès, n'admettait l'élection qu'au degré inférieur et n'organisait le jury qu'en matière criminelle.

Dans le rapport que Thouret fait le 22 décembre, la rupture du comité avec Sieyès n'apparaît pas ; bien au contraire : dans toute cette période,

les deux rivaux essaient de composer l'un avec l'autre et de dissimuler ce qui les sépare; le divorce n'éclatera qu'au printemps. Thouret suit la même marche que Sieyès : il se borne aux lois constitutionnelles sur l'organisation des tribunaux; il va, comme Sieyès, de bas en haut, c'est-à-dire du canton au district et au département, etc.; il organise l'institution de l'appel; il formule dans les termes les plus généraux le principe de l'élection. Ce principe était poussé si loin qu'il s'appliquait même aux procureurs du roi près les diverses juridictions; il recevait toutefois une atténuation importante en ce que, sauf pour les juges de paix, l'article 11 du titre VII disposait : « Les corps électoraux éliront toujours pour chaque place à remplir deux sujets qui seront présentés au roi, entre lesquels le roi choisira celui qu'il voudra agréer et instituer. »

Le travail du comité présentait une organisation d'ensemble de la justice. Cependant, il ne se donnait pas pour complet. Thouret annonçait des suites. Dans ces suites, il ne prévoyait l'établissement des jurés qu'en matière criminelle. Il ajoutait même : « Peut-être faudra-t-il que cette dernière institution, appelée par le patriotisme, soit retardée par la sagesse, pour acquérir plus de stabilité. » Sous ces formes hésitantes, une controverse, malgré tout, se dessinait.

Ce fut le 24 mars 1790 que s'ouvrit le débat. Le discours prononcé à cette occasion par Thouret montre bien quelles étaient les préoccupations dominantes. « Le plus bizarre et le plus malfaisant de tous les abus qui ont corrompu l'exercice du pouvoir judiciaire, déclarait-il, était que des corps ou de simples particuliers possédassent *patrimonialement*, comme on le disait, le droit de faire rendre la justice en leur nom, que d'autres particuliers pussent acquérir à titre d'hérédité ou d'achat le droit de juger leurs concitoyens et que les justiciables fussent obligés de *payer* les juges pour obtenir un acte de justice.... Le second abus... était la confusion, établie dans les mains de ses dépositaires, des fonctions qui leur sont propres avec les fonctions incompatibles et incommunicables des autres pouvoirs publics. Émule de la puissance législative, il revisait, modifiait ou rejetait les lois; rival du pouvoir administratif, il en troublait les opérations, en arrêtait le mouvement et en inquiétait les agents.... Le troisième abus était la souillure des privilèges, dont l'invasion s'était étendue jusque dans son sanctuaire. Il y avait des tribunaux *privilégiés* et des formes de procédure *privilégiées* pour certaines classes de plaideurs *privilégiés*. On distinguait en matière criminelle un délit privilégié d'un délit commun.... » D'où le besoin d'un certain nombre de maximes constitutionnelles tendant à faire de la justice la chose de la Nation. Par ailleurs, opportunité d'abolir les institutions du passé. Il faut que les tribunaux ne soient pas plus nombreux que ne l'exige la nécessité réelle du service; qu'ils soient cependant assez rapprochés des justiciables pour que la dépense et l'incommodité des déplacements ne privent aucun citoyen du droit de se faire rendre justice; que, hors les cas où la faculté de l'appel est, par la modicité de l'objet, plutôt une aggravation qu'une ressource,

il y ait toujours deux degrés de juridiction, mais jamais plus de deux.

Ce même jour, Cazalès s'efforce de défendre les Parlements et de faire décider qu'on discutera pendant trois jours cette question : l'ordre judiciaire actuel sera-t-il détruit ou simplement réformé ? Mais l'Assemblée décide au contraire, séance tenante, que l'ordre judiciaire sera reconstitué en entier.

Les 29 et 30 mars, Duport et Chabroud présentent des projets. Le premier soumet à l'Assemblée trois mémoires d'inspiration anglicisante où il demande notamment des jurés au civil et au criminel, des juges ambulants tenant des assises dans les départements, de grands juges pour tout le royaume en vue de reviser les jugements, une partie publique dans chaque ville d'assises et un officier de la Couronne dans chaque chef-lieu. L'un de ces mémoires formule des critiques expresses à l'égard du projet de Sieyès : les jurés de celui-ci ne sont en réalité que des juges, puisque, d'une part, ils prononcent sur la loi aussi bien que sur le fait, puisque, d'autre part, ils sont choisis parmi les spécialistes du droit. L'organisation du jury doit reposer, selon Duport, sur la distinction du droit et du fait et sur l'aptitude de tout citoyen à apprécier le second ordre de questions. Duport d'ailleurs n'est pas moins sévère pour le projet du comité que pour les idées de Sieyès. Quant à Chabroud, il n'admet l'investiture royale que pour les gens du roi. Les juges seraient nommés à temps par le peuple seul. Il n'y aurait pas de tribunaux d'appel.

A la séance du 31 mars, Lanjuinais dirige contre le projet Duport un tir de plein fouet. Il attaque notamment la distinction entre le fait et le droit, qu'il déclare impossible dans les procès. Il affirme parler ainsi non seulement en vertu de vingt années d'expérience, mais « d'après un homme auquel vous ne refuserez pas le titre de penseur philosophique et profond, M. l'abbé Sieyès ». Et il conclut en préférant le système du comité avec les amendements nécessaires, c'est-à-dire corrigé par diverses institutions que Sieyès a proposées. — A cette même séance, Barère fait adopter un plan de travail qui bouleverse l'œuvre du comité. Les deux premières des dix questions qui s'y trouvaient posées portaient : Établira-t-on des jurés ? Les établira-t-on en matière civile et en matière criminelle ?

Le problème du jury fut donc examiné avant tous autres, à partir du 5 avril. Thouret, dans son discours du 6, jeta beaucoup de lest. Il déclara dès le début qu'il était nécessaire d'établir à cette session le jury en matière criminelle, car c'était la seule sauvegarde possible de la liberté individuelle. Quant au jury en matière civile, il proposait simplement de l'ajourner, en raison de l'obscurité actuelle de la législation, de la prudence commandée par la situation politique et de la nécessité de ne pas heurter les habitudes et les mœurs. Après Thouret, Barnave, tout en reconnaissant la difficulté d'établir des jurés au civil, tient à poser le principe que les affaires civiles et les affaires pénales ne peuvent être traitées différemment. Avec une grande violence, mais sans

arguments pertinents, Charles de Lameth parle aussi en faveur du jury.

Aux séances du 7 et du 8, Rœderer, Buzot, Rabaut Saint-Étienne et Le Chapelier soutiennent le projet de Sieyès. Le Chapelier s'exprime en son nom et « au nom des quatre membres du comité de constitution qui ont examiné et adopté le plan de M. l'abbé Sieyès ». Ainsi donc, Sieyès avait pour partisans quelques juristes, et, parmi eux, les juristes bretons. Le Chapelier demande que, par question préliminaire, on décide ce que seront les jurés, avant de savoir si l'on admettra les jurés. Alors, de tous côtés, on réclame que Sieyès soit entendu. Il monte à la tribune sous les applaudissements : il était en effet, malgré les accidents passés, au faîte de son prestige et de son influence.

Usant de cette méthode d'analyse qui lui est chère, il constate d'abord que tout le monde est d'accord sur le jury en matière criminelle. En matière civile même, le point litigieux n'est que la date d'établissement. C'est donc sur ce point que Sieyès, répondant surtout à Thouret, concentre son argumentation. Si les lois ne sont pas en ce moment à la portée de ceux mêmes qu'elles regardent le plus, que s'en suit-il ? Que le jury d'aujourd'hui ne doit pas être composé des mêmes hommes qui le constitueront au temps d'un meilleur ordre de choses. C'est précisément à cette exigence que répond le jury de Sieyès, formé en majeure partie de spécialistes du droit. Au surplus, on ne saurait organiser des jurés au criminel sans posséder tout ce qui serait nécessaire pour fournir les jurés au civil. « S'il est vrai que nous soyons unis pour la liberté, nous devons l'être pour le jury civil comme pour le jury criminel ; si au contraire nous ne sommes pas dignes de la liberté, convenons-en : l'un et l'autre jury sont également prématurés. » — A la suite de ce discours, Rœderer demande qu'il soit fait lecture du plan de Sieyès. Rœderer dès son arrivée à l'Assemblée (qui était postérieure à celle des autres députés) s'était placé dans le sillage de l'abbé ; et, à travers tous les régimes, une estime intellectuelle durable devait subsister entre eux. Sieyès et ses amis avaient quelques chances de l'emporter, et sur la majorité modérantiste du comité qui s'exprimait par l'organe de Thouret, et sur la turbulente faction que représentait Duport. Sieyès a même un autre avocat en la personne de Clermont-Tonnerre, qui lui reproche seulement d'avoir fait une exposition incomplète de ses idées, mais traite sa personne avec les égards les plus admiratifs et les plus respectueux : « Il est des hommes qui sont le patrimoine de leur siècle et de leur pays ; et l'honorable membre dont je parle est (du moins dans mon opinion) l'un de ceux qu'il nous est important de ne pas perdre. » Le travail de Sieyès, dont Clermont-Tonnerre, refaisant l'œuvre du maître, dégage les principes, est le seul qui soit entier. Il a les avantages des autres projets, sans en avoir les inconvénients. C'est un plan total d'organisation pour le pouvoir judiciaire, plan exécutable dès le 1^{er} juin 1790, et dans lequel le passage de l'ordre nouveau à l'ordre ancien est ménagé. Finalement, Clermont-Tonnerre propose la priorité pour le plan de Sieyès.

Mais la discussion n'est reprise que le 28 avril. Cette fois, Thouret, sentant le danger, livre bataille, fonce droit sur Sieyès et emporte contre lui la victoire. Il combat la priorité demandée. Un plan est un ensemble ou il n'est rien. Accorder à un plan la priorité de discussion, c'est s'engager à en accorder toutes les bases et leurs résultats nécessaires ou s'exposer à des embarras ultérieurs très fâcheux. Or, le projet de Sieyès permet-il d'espérer que la majorité s'y ralliera promptement et facilement ? Et ici Thouret, manœuvrier politique subtil, va, s'attachant aux procès criminels, montrer que le système de Sieyès n'est pas assez libéral. Le jury de Sieyès n'est pas proprement le jury qui fait l'objet de la discussion ; c'est une institution qui en est essentiellement différente et qui ne produit pas plusieurs des avantages du vrai jury, surtout celui qui est le plus désirable dans les poursuites criminelles : cet avantage, que rien ne peut remplacer, est celui de la séparation des pouvoirs et de la division des fonctions qui, attribuant à deux ordres de personnes différentes le jugement du fait et l'application de la peine, fournit la seule combinaison par laquelle la liberté et la sûreté individuelles peuvent être pleinement garanties contre la liberté des accusations. Les jurés de Sieyès sont des juges. Ils ont la plénitude de ce dernier caractère et celle du pouvoir qui en dérive, puisqu'ils statuent sur toutes les questions, sans en excepter celle de la peine. La priorité accordée au plan de l'abbé Sieyès ne hâterait donc pas la délibération sur la question des jurés. D'autre part, le plan exigerait des lois d'exécution, ce qui rendrait, quoi qu'on en ait dit, son application impossible pour le mois de juin. Pas davantage la réalisation du projet n'attacherait, comme on l'a prétendu, les gens de loi au régime nouveau, car ce qu'on leur donne ne vaut pas ce qu'ils perdent. Elle serait d'ailleurs très onéreuse : elle coûterait plus de 17 millions (Sieyès avait dit 9). Encore le projet maintient-il dans une certaine mesure la justice mercenaire. L'organisation des tribunaux y est de plus très défectueuse ; ceux-ci notamment sont trop nombreux. L'effet inévitable du plan serait aussi de concentrer toute l'influence dans la classe des gens de loi et d'instituer tous les avocats d'un même tribunal successivement juges les uns des autres dans les causes qu'ils défendent. — En conséquence de ces arguments, dont la plupart étaient politiques et tendaient à représenter Sieyès comme infidèle aux principes de la Révolution, Thouret pose la question préalable contre la priorité et la question préalable est votée.

Dès lors, Sieyès disparaît du débat. Le 1^{er} mai, on devait voter les deux degrés de juridiction, dont il était, comme le plus grand nombre de ses collègues, partisan. Mais les institutions qui allaient être successivement adoptées : juges sédentaires nommés à temps, élus par le peuple, investis par le roi, Tribunal de cassation, etc., sont sans grand rapport avec son projet. Cœlner dira que le grand homme a pour une large part été vaincu « par ces légistes à petites conceptions, perdus dans les détails et qui jamais n'ont pu ni embrasser ni produire une grande idée ! (1) »

XIV. — DÉMÊLÉS AVEC LA GAUCHE. SIEYÈS PRÉSIDENT.

Ainsi, en dehors de la division du territoire en départements, les projets élaborés par Sieyès dans le sein du comité de constitution avaient eu en apparence peu de résultats pratiques : ses collègues du comité et l'Assemblée elle-même les avaient successivement mis en pièces. Il restait toutefois dans les travaux de l'Assemblée une inspiration générale, où il avait la plus large part. Son prestige intellectuel demeurerait immense. Le 31 mars, Lanjuinais, dont le témoignage compte, n'avait pas hésité à l'appeler « cet homme sublime et profond à qui l'on doit la Constitution de la France ».

L'attitude politique a complètement changé depuis les premiers mois de la Révolution; ou, plus exactement, les événements ont marché, et Sieyès, étant demeuré à la même place, se trouve dans une situation fort différente. Ce n'est plus le représentant attiré de l'idée révolutionnaire conduisant la lutte contre les privilégiés : dans ce rôle il est dépassé depuis longtemps. Ce n'est plus l'homme des « enragés ». Bien au contraire, il a rencontré de ce côté-là les résistances et les inimitiés les plus acharnées. Autour de lui, le débordement des passions le déconcerte et l'irrite. Il ne se sent plus en accord dans l'Assemblée qu'avec les rares hommes chez lesquels tout esprit objectif, scientifique, n'a pas disparu. Insensiblement il devient un personnage de juste milieu, un de ceux qui voudraient empêcher la Révolution de dévier et d'aller trop loin.

Rien n'est plus édifiant à cet égard que l'histoire de ses rapports avec les Jacobins.

Lorsque l'Assemblée était revenue à Paris, après les journées d'octobre, le club breton, transféré lui aussi dans la capitale, s'était installé tout près de l'Assemblée, aux Jacobins, où la location fut faite par un député d'Artois, familier des Lameth. Il avait changé son nom et s'était transformé en société non exclusivement parlementaire, soumise par conséquent à toutes les pressions, à toutes les surenchères du dehors. Il se montrait dominé par ces anciens membres de la minorité de la Noblesse que Sieyès exécrait et qui, en vue de faire oublier leur origine et d'accaparer à leur profit la Révolution, érigeaient l'exagération en système : la tribu des frères Lameth, Théodore, Charles, Alexandre, trois officiers d'Ancien Régime, était, avec Duport, l'âme des Jacobins; un jeune député du Tiers État du Dauphiné, Barnave, s'était joint à eux; et le triumvirat Barnave-Duport-Alexandre de Lameth exerçait dans l'Assemblée et au-dehors sa tyrannie. Duport en était la tête pensante, Barnave l'organe sonore, Alexandre de Lameth, aidé par ses frères, l'agent d'exécution et de propagande. Il entretenait autour de l'Assemblée et autour des Jacobins, dans les districts de Paris et jusque dans les provinces, où rayonnaient les sociétés affiliées, un réseau

d'intrigues, de correspondances, de conciliabules. La Fayette parle de leur « sabbat » (1). Ce sont les hommes que Mirabeau flétrira dans son apostrophe célèbre : « Silence aux trente-trois voix ! » Le chiffre des suffrages dont disposaient les triumvirs n'était pas en effet plus élevé. Mais leur frénésie leur conférait, en dehors de l'Assemblée, beaucoup plus d'importance. Aux Lameth surtout, Sieyès avait voué une haine inexpiable. On sent, à lire la *Notice*, toute la répulsion physique et morale qu'ils lui inspiraient : « La faction laméthique fut nuisible et coupable dès le principe. On peut se la représenter comme une troupe de polissons méchants, toujours en action, criant, intrigant, s'agitant au hasard et sans mesure, puis riant du mal qu'ils avaient fait et du bien qu'ils empêchaient de faire (2). »

D'un club dominé par de pareils éléments, Sieyès, sans rupture officielle, ne tarde pas à s'éloigner peu à peu. Avec ses amis modérés, il prend l'habitude de siéger ailleurs. Ce fut l'origine de la société ou club de 89, qui s'ouvrit le 12 avril 1790. Suivant quelques historiens, ce nom lui serait venu du nombre originaire de ses membres, des 89 dissidents qui se seraient séparés des Jacobins, avec Sieyès. En tout cas, le titre officiel était *Société de 1789*, ce qui impliquait certainement dans la pensée des fondateurs un retour aux vrais principes, à ceux du début de la Révolution. Le club paraît avoir siégé un moment rue de Richelieu, « dans une superbe maison » ; mais il se serait très vite transporté au Palais-Royal, dans un local somptueux, dont les uns ont dit qu'il était prêté par le duc d'Orléans, les autres qu'il était payé secrètement par le ministère. Ces bruits mêmes prouvent les soupçons de contre-révolution dont la Société de 1789 était environnée. En réalité, c'était une assemblée savante et académique en même temps que bourgeoise. Droz attribue son règlement à Sieyès lui-même (3). Un journal était prévu, avec des articles doctrinaux, une correspondance nationale et étrangère, le résumé des travaux de l'Assemblée nationale et une rubrique de variétés. La cotisation était assez élevée (trois louis par an). Sur le luxe dont s'entourait le nouveau club, il y a de nombreux témoignages contemporains. On parle de fleurs, de musique, de vins exquis, de banquets à vingt livres par tête, etc. Il en résulta que cette société, dont les membres ne devaient pas être plus de 660 mais qui n'atteignit pas ce chiffre, demeura assez éloignée du grand public et sans action sur lui, l'indisposant même parfois par son étalage de richesse en un moment où régnait la détresse générale. Elle réunissait pourtant des noms illustres. En dehors de Sieyès, Mirabeau fut l'un de ses fondateurs. La Fayette, qu'animait aussi le désir de modérer la Révolution, y parut, et essaya vainement ensuite d'amener le club à se réunir aux Jacobins. On y vit Talleyrand, Bailly, Rœderer, Le Chapelier, La Rochefoucauld, et des littérateurs ou des savants comme André et Marie-Joseph Chénier, Suard, Lavoisier, etc.

Le 12 ou le 18 mai 1790, la Société célébra son installation au Palais-Royal par une grande fête. Il y eut un dîner de 124 couverts ; à la fin

du repas, on porta des toasts à la Révolution, à la Nation, à la Loi, au Roi; Sieyès proposa de boire à la nouvelle Constitution, aux États-Unis d'Amérique, aux Français patriotes. Dans le jardin, la foule, entendant le choc des verres et voyant les lustres allumés, fit du bruit et cria; puis, des députés qu'elle respectait encore s'étant mis aux fenêtres, elle applaudit. Le 17 juin, nouveau dîner pour célébrer l'anniversaire de la constitution de l'Assemblée. La fête fut somptueuse; il y avait 190 sociétaires et un orchestre considérable. Les membres du banquet se portèrent plusieurs fois aux fenêtres et furent acclamés du jardin par la foule. Parmi les invités se trouvait le Corse Paoli. Cette fête fut le triomphe de Sieyès. Le *Moniteur* le montrait « entouré avec tant de gloire par les souvenirs et les expressions de constitution et de liberté ». On porta les toasts suivants : 1^o à la constitution de la Chambre des Communes en Assemblée nationale et à celui qui en a conçu l'idée; 2^o à la grande fédération du 14 juillet prochain.

A cette date, Sieyès était président de l'Assemblée; mais sa carrière de candidat avait été pénible. Depuis août 1789, où la gauche l'avait présenté, on n'avait plus parlé de lui pour le fauteuil, lorsqu'en février 1790 il en fut de nouveau question. Mais cette fois, c'était la droite qui mettait son nom en avant : on était au lendemain du débat sur la presse et Sieyès était définitivement classé parmi les modérés. Aux Jacobins, qui se prononçaient toujours au préalable sur des désignations de ce genre, Talleyrand avait réuni la majorité des suffrages. Les aristocrates affirmaient l'intention de voter pour Sieyès. « Il est difficile, écrit Duquesnoy, de croire que cette assurance ne cache pas des vues perfides. Peut-être disent-ils qu'ils veulent nommer l'abbé Sieyès pour pouvoir nommer une autre personne, à moins qu'ils n'aient de deux motifs l'un : ou parce qu'ils supposent que l'abbé Sieyès présidera mal, et en cela je crois qu'ils ne se trompent guère, ou parce que l'abbé Sieyès n'a pas approuvé les délibérations prises au sujet du clergé et qu'ils veulent l'en remercier, ou enfin parce que, dans l'impossibilité de maîtriser les choix, ils veulent les pousser en sens contraire (1). » Le lendemain, Talleyrand était proclamé élu par 373 voix contre 125 à Sieyès et 105 suffrages égarés. Il était évidemment de bonne tactique pour la droite d'appuyer de ses votes un révolutionnaire illustre que les siens avaient oublié de choisir. « Voilà la première fois peut-être, dit Duquesnoy, que la présidence se partage entre deux démocrates. »

C'est seulement au début de juin que Sieyès devait passer. Encore les choses n'allèrent-elles pas toutes seules; car, si tout le monde était d'accord pour décerner à Sieyès des éloges pompeux, il n'en allait plus de même lorsqu'il s'agissait de consacrer ses mérites par des actes. Le 4, il fut question aux Jacobins de la nomination d'un nouveau président, et l'on paraissait décidé à choisir Sieyès. Mais le dépouillement du scrutin révéla une énorme majorité en faveur de Lepeletier de Saint-Fargeau, président à mortier appartenant à l'entourage de Duport et qui n'était pas membre du club. La surprise fut grande et un pamphlet

aussitôt répandu dénonça la conspiration, qui était attribuée notamment à Barnave et aux Lameth. Sieyès n'aurait eu que les suffrages des députés bretons, de La Rochefoucauld, de Talleyrand et d'un certain nombre d'autres.

Devant l'Assemblée, l'élection commença le soir du 6 juin. Mais Sieyès ne passa qu'au troisième tour contre Lepeletier. Il fut proclamé le 8 juin. Son prédécesseur, Briois de Beaumetz, le salua en termes flatteurs. « La France, disait-il aux députés, se rappellera toujours M. l'abbé Sieyès vous ouvrant la carrière que vous parcourez si glorieusement et elle vous félicitera de la grande récompense que vous venez d'accorder à son génie. »

Sieyès monte alors au fauteuil et souligne discrètement dans son discours le caractère tardif de sa désignation. « L'honneur de présider l'Assemblée nationale est, dans un État libre, la plus belle distinction qui puisse décorer la vie d'un citoyen : ce titre de gloire, vous avez voulu le donner à tous les membre de votre comité de constitution.... *C'est par une suite de cette espèce de loi que vous vous êtes imposée, et dans laquelle vous n'avez voulu admettre aucune exception, que vous avez daigné penser à moi....* » De fait, tous les collègues de Sieyès au comité avaient été nommés avant lui. Il remercie d'ailleurs et relève la coïncidence établie entre sa présidence et l'anniversaire du 17 juin. Mais, invoquant la faiblesse de sa voix et de sa santé, il supplie l'Assemblée de nommer un nouveau président. Le Chapelier et d'Estourmel insistent pour qu'il défère au vœu de l'Assemblée : les présidents, ses prédécesseurs se feront un devoir de le remplacer quand il le voudra. La coquetterie de Sieyès se résigne.

Sa présidence fut dépourvue d'incidents. Il n'eut même aucune sanction à prononcer. Cependant, la situation du président, auquel la brève durée de ses fonctions ne permettait guère d'acquérir une grande autorité, était alors des plus difficiles. Le 8 avril par exemple, d'Eprenesnil, rappelé à l'ordre, s'était écrié : « Messieurs, je vous demande bien pardon pour notre président (le baron de Menou) : il ne sait ce qu'il dit ! ». — Mais il faut ajouter que Sieyès ne parut pas souvent au fauteuil : dès le soir du 8 juin, il se fait suppléer par un ancien président ; de même, le 9, le 10, le 12 au matin, le 14, le 15, le 16, le 17 au soir, le 18, le 19 au soir, le 20 ! Aussi un pamphlet du temps disait-il : « On le fait présider dans les cas embarrassants ; et il règne quand sa santé le lui permet. » — Pendant toute cette période, les débats les plus importants furent relatifs à la constitution civile du clergé.

Le 12 juin, Sieyès avait eu à répondre à une adresse de l'Académie des Sciences, apportée par Condorcet, secrétaire perpétuel — et aussi à une adresse des gens de maison. Il avait dit à Condorcet, auquel l'attachait une vieille amitié : « Nous savons reconnaître et nous aimons le lien de confraternité qui, pour le bonheur de l'espèce humaine, doit toujours unir les législateurs aux philosophes et aux savants. » Et il lui avait offert, au nom de l'Assemblée, d'assister à la séance. — L'adresse

des gens de maison est curieuse, lue au grand doctrinaire d'un régime électoral restreint. Ils se résignent à leur condition politique inférieure, au-dessus de laquelle ils veulent toutefois faire des efforts pour s'élever. « Ce serait du moins nous faire injure que de présumer que l'avilissement et la dégradation des sentiments fussent toujours le partage des gens de maison. » Sieyès réplique : « L'Assemblée nationale reçoit avec intérêt, avec attendrissement votre offrande patriotique (il s'agissait de 3 000 livres d'argent et d'autres effets) et vos civiques regrets sur la suspension momentanée de vos droits politiques.... Elle a dû penser que votre sensibilité même, ou cette affection si estimable qui vous attache aux personnes à qui vous engagez vos services pourrait exercer une influence souvent trop puissante sur vos opinions. Ne voyez donc dans les décrets de l'Assemblée nationale qu'une sage précaution qui doit vous être avantageuse puisqu'elle tourne à l'utilité publique.... L'Assemblée vous permet d'assister à la séance ».

Le 21, Sieyès préside et annonce que son concurrent de la veille, Lepeletier de Saint-Fargeau, est élu pour lui succéder. Celui-ci déclare dans son allocution que présider l'Assemblée nationale, succéder à Sieyès, c'est un double honneur. Et l'Assemblée vote à Sieyès des remerciements. Il n'en est pas moins vrai qu'il était remplacé par son adversaire personnel, représentant en outre d'une autre tendance politique.

XV. — POURPARLERS AVEC MIRABEAU.

Compromis aux yeux de la gauche, devenu l'homme des modérés, Sieyès était exposé à se voir entraîner beaucoup plus loin : vers la droite, vers la Cour.

Aussi bien Mirabeau, qui, dès le mois d'octobre 1789, cherchait, par l'intermédiaire du comte de La Marck, à se rapprocher de la famille royale, avait-il tenté d'entraîner Sieyès dans une aventure politique à laquelle ce nom respecté pourrait servir de paravent. Affectant vis-à-vis de l'abbé l'attitude d'un disciple, il s'efforçait de lier le maître à sa conspiration, que dictaient à la fois des considérations d'intérêt général et des mobiles d'ordre personnel. Le 15 octobre, Mirabeau avait présenté un mémoire dans lequel il exposait son plan : retraite à Rouen du roi, qui en appellerait à son peuple contre l'Assemblée; entrée en scène de Monsieur. Mais Mirabeau en voulait surtout aux ministres et il étudiait les moyens de les remplacer (Necker en particulier était son grand ennemi). Il s'aboucha à cet effet avec les principaux chefs. Dans le courant du mois d'octobre, il eut à Passy, chez Mme d'Arragon, sa nièce, des conciliabules avec les Lameth, avec Duport, avec Barnave, avec La Fayette, auxquels ne l'unissait à coup sûr aucune sympathie particulière. Le but était, pour renforcer le pouvoir exécutif, de substituer au ministère en fonction un ministère composé essentiellement des membres de l'Assemblée. Il s'agissait surtout de vaincre la résis-

tance de La Fayette qui, vers la fin du mois, commença à fléchir. On envisagea diverses combinaisons. Dans l'une d'elles, Sieyès figurait comme chef du conseil d'instruction et d'éducation publiques (1), avec, pour collègues, Talleyrand aux Affaires étrangères, La Rochefoucauld à la Justice, La Marck à la Guerre, Lambert aux Finances. La Fayette eût été nommé maréchal de France et généralissime à terme pour refaire l'armée. — Il n'est nullement certain que ce projet ait été connu de Sieyès, encore moins qu'il ait été arrêté d'accord avec lui. Quelques jours plus tard, d'ailleurs, Mirabeau, après avoir esquissé (6 novembre) un programme de gouvernement parlementaire, se voyait opposer le lendemain par la jalousie collective un décret hâtivement voté, aux termes duquel aucun député ne pourrait obtenir aucune place de ministre pendant la session de l'Assemblée nationale. C'était l'échec.

Mais, au mois de mai 1790, les projets de Mirabeau allaient avoir une suite et la tentative qu'il dessina pour y englober Sieyès fut beaucoup plus caractérisée. En mars, le roi et la reine manifestent l'intention d'entrer en rapports avec Mirabeau; et, cette fois, un accord se noue. Le 10 mai, dans un nouveau mémoire, le tribun développe son système, qui tourne autour de la défense des droits du roi. Le 20 mai et les jours suivants, Mirabeau demande pour le roi le droit de guerre et de paix — sous une forme voilée, en vue de ménager la gauche; le projet de Mirabeau reconnaissait même d'abord à la Nation le droit de décider sur la paix et la guerre, mais attribuait ce droit concurremment aux deux pouvoirs, exécutif et législatif. En fait cependant, l'Assemblée n'aurait eu que le droit de refuser les crédits de la guerre, d'arrêter les hostilités commencées, à quoi Barnave répliquait, le 21, que ce ne serait pas là cesser la guerre, mais cesser de se défendre, mettre les frontières à la merci de l'ennemi. C'est dans ce débat que Mirabeau lança à Sieyès l'adjuration pathétique bien connue : « Je ne cacherai pas mon profond regret que l'homme qui a posé les bases de la Constitution et qui a le plus contribué à notre grand ouvrage, que l'homme qui a révélé au monde les véritables principes du gouvernement représentatif, se condamne lui-même à un silence que je déplore, que je trouve coupable, à quelque point que ses immenses services aient été méconnus.... Je l'ai pressé, conjuré, supplié, au nom de l'amitié dont il m'honore, au nom de l'amour de la gloire, ce sentiment bien autrement énergique et sacré, de nous doter de ses idées, de ne pas laisser cette lacune dans la Constitution : il m'a refusé; je vous le dénonce. Je vous conjure à mon tour d'obtenir son avis qui ne doit pas être un secret, d'arracher enfin au découragement un homme dont je regarde le silence et l'inaction comme une calamité publique. »

Cette apostrophe fameuse a été très diversement interprétée. Les uns n'y ont vu que le témoignage d'une admiration sans bornes. D'autres, à la suite de Barère, ont prétendu que Mirabeau parlait ironiquement et voulait étouffer Sieyès sous l'éloge. « Laissez faire, aurait-il dit; j'ai établi une telle réputation à l'abbé Sieyès qu'il ne

pourra jamais la traîner (1) ». Ni l'une ni l'autre de ces versions ne semble exacte, pour peu que l'on se place dans l'atmosphère de la séance. La seconde est d'autant moins vraisemblable que Sieyès, dont l'opinion hostile au veto avait été écartée, ne gênait plus Mirabeau. D'autre part, la première explication est incomplète. Sans doute Mirabeau participait-il, vis-à-vis de Sieyès, à la déférence générale. Mais le sentiment qui l'anime ce jour-là est autre : il s'agit, dans une situation difficile, de provoquer une alliance. Mirabeau, dont les liens avec la Cour sont désormais connus, dont on sait qu'il a reçu le prix de ses services, qui se sent traqué par la réprobation de ses collègues et s'expose aux fureurs populaires, offre à Sieyès un grand rôle pour se sauver lui-même. C'est la conclusion de toute cette correspondance qu'il a échangée avec l'abbé et que Sainte-Beuve a eue entre les mains. « Il devient bien important que je vous parle, que mon audace se réunisse à votre courage, ma verve à votre admirable logique (2) ». Mais Sieyès, avec son loyalisme révolutionnaire, avec sa prudence ecclésiastique aussi, se réservait. Un jour, en séance, il avait écrit à Mirabeau, qui se plaignait de son attitude : « A qui faut-il s'en fier pour se sauver des événements ? » Et Mirabeau lui répondait : « A ceux qui ont un grand intérêt et une grande responsabilité. A vous et à moi par exemple ! » Lorsque des ouvertures lui furent faites du haut de la tribune, dans le décor d'un débat émouvant, Sieyès garda le silence.

Elsner dira plus tard : « Ce n'était pas la provocation d'un homme vendu à la tyrannie qui pouvait lui faire abandonner sa ferme résolution (3) ». La *Notice* contient elle-même une vague allusion à la corruption de Mirabeau (4). — En réalité ce sont là des explications inventées après coup. Les relations d'étroite amitié ont continué entre les deux Constituants jusqu'à la mort du tribun. La motion de celui-ci avait d'ailleurs été communiquée au préalable à Sieyès, qui semble l'avoir intellectuellement approuvée. Mais il ne voulait pas se laisser égarer dans une entreprise politique qui ne faisait que commencer et qui ne lui inspirait aucune confiance. Droz raconte qu'en 1790 Mirabeau, Sieyès et Rœderer dinaient ensemble une fois par semaine. Mirabeau lut un jour, sous le sceau du secret, une lettre qu'on l'avait prié d'écrire à la reine pour lui donner des conseils. « Vous n'aurez jamais, aurait répondu l'abbé, autant de crédit auprès d'elle que le baron de Breteuil (5) ! » La décevante entrevue que Mirabeau eut avec le roi à Saint-Cloud, le 2 juillet, confirma les appréhensions de Sieyès.

Le révolutionnaire de 1789, l'adversaire soupçonneux de la Cour n'était pas mort en lui. Stanislas de Girardin le rencontra aux Tuileries le 14 juillet (6), jour de la Fédération. « Si la Cour sait mettre à profit cette journée, dit Sieyès, c'en est fait de la liberté ! » Un indescriptible enthousiasme avait accueilli la famille royale au Champ de Mars. « Il semblait, écrivait Loustalot, que la vue de ce trône avait paralysé, médusé toutes les âmes et que, comme la fameuse Circé, elle avait

transformé des âmes patriotes en âmes royalistes (1). » — Celle de Sieyès, point.

A cette date du 14 juillet 1790, Sieyès et Mirabeau, qui assistaient ensemble à l'entretien que Girardin rapporte, s'étaient rapprochés de nouveau. Mirabeau, trompé par la Cour, qui essayait de le compromettre dans le procès du Châtelet relatif aux journées d'octobre, brouillé avec La Fayette, qui l'avait empêché d'arriver à la présidence de l'Assemblée, cherche un appui du côté des patriotes; payant d'audace, il demande le rappel du duc d'Orléans, exilé en octobre à la demande de La Fayette. Le prince, sur l'invitation de l'Assemblée, rentre le 11 juillet. Le grand foyer orléaniste était alors les Jacobins, où intriguait Lacroix, qui invoquait sans cesse le précédent de Guillaume III restaurant les libertés anglaises. Sieyès, de son côté, s'éloigne progressivement de la Société de 89, où trône maintenant La Fayette : son amour-propre n'y a pas rencontré les satisfactions attendues. Un mouvement de retour aux Jacobins se dessine. Mais il semble que la rentrée de Sieyès soit postérieure de quelques mois à celle de Mirabeau, car Celsner dit précisément qu'avec Talleyrand, Rœderer et Condorcet, il regagnera les Jacobins après un an d'absence pour reprendre la tentative du tribun : combattre avec leurs propres armes les Lameth (2).

A la fin d'août, le débat financier, dans lequel Mirabeau, par haine de Necker, soutient une nouvelle émission d'assignats, en fait l'allié de la gauche. Mirabeau, cependant, continue à négocier avec la Cour. Dans une note du mois d'octobre, il recommande de prendre comme ministres plutôt des Jacobins que des hommes de la Société de 89 : des Jacobins ministres ne seront plus des ministres jacobins. Quelques mois plus tard, Sieyès, dont l'évolution est parallèle, dira qu'aux Jacobins cinq ou six personnes seulement lui ont toujours paru insupportables, au lieu qu'à la Société de 89 tout le monde lui a toujours paru insupportable, sauf cinq ou six personnes.

La retraite de Necker (4 septembre) laissait le champ libre à des entreprises sur le ministère. Pour parvenir à ses fins, Mirabeau avait besoin de l'aide de la puissante société jacobine, dans laquelle il avait conçu le projet de dominer l'opinion révolutionnaire après avoir anéanti le triumvirat. Sa rentrée y est, dès le 6 octobre, un fait accompli. Il voyait en effet qu'il n'y avait rien à faire dans l'Assemblée : le 23 septembre, un comité de sept membres avait été adjoint au comité de constitution pour examiner tous les décrets rendus, « séparer ceux qui étaient réellement constitutionnels de ceux de législation et de règlement et reviser la rédaction de quelques-uns ». De ce comité de revision Mirabeau ne faisait pas partie. Lameth, Barnave, Duport et Pétion y étaient entrés grâce à l'influence de La Fayette; les autres membres étaient Buzot, Beaumetz et Clermont-Tonnerre.

Pendant l'automne de 1790, les émeutes se multiplient à Paris et en province. La plus célèbre aboutit, le 13 novembre, au sac de l'hôtel de Castries, après le duel du duc de Castries avec Charles de Lameth.

Sieyès, ami de l'ordre par instinct, était de ceux qui éprouvaient le besoin de refréner la Révolution et, à cet effet, de renforcer le pouvoir. Mais il n'avait confiance en personne. S'il suivit en quelque manière Mirabeau, par haine de La Fayette et du triumvirat, son attitude dans cette période confuse fut entachée d'incertitude : il redoutait toujours de s'engager et préférait demeurer en retrait. La *Notice* constate que les auteurs des deux premiers mois de la Révolution restèrent « indépendants, en petit nombre et avec peu de crédit (1) ».

La fin de 1790 et le début de 1791 sont remplis par les luttes de Mirabeau et de La Fayette, soit auprès du roi, soit dans l'Assemblée, soit aux Jacobins. Sur ce duel sans cesse renaissant, se greffe le combat de Mirabeau contre le triumvirat. Au milieu de ces rivalités d'influence, de ce corps à corps sans trêve, entre hommes dont chacun veut surtout fixer la Révolution à son profit (ce sont les querelles les plus inexpiables), Sieyès se sent débordé. Son tempérament l'empêche de jouer le moindre rôle dans les conflits de tribune. Il n'apparaît qu'à l'heure des négociations. Il y en a, malgré tout, à travers ces hostilités. Au commencement de 1791, Lafayette, selon son récit, fut appelé chez Condorcet, où se trouvaient Sieyès et Mirabeau. Tous les trois lui représentèrent l'utilité d'obtenir de l'Assemblée l'abrogation du décret du 7 novembre 1789 qui interdisait le ministère à ses membres et d'obtenir ensuite la nomination des ministres dont cette petite société ferait le choix. « On convint unanimement que Condorcet devait accepter un ministère; Mirabeau dit que, pour sa part, il y renonçait et qu'en le déclarant à l'Assemblée son opinion aurait plus de poids. Sieyès déclara aussi qu'il ne voulait pas être ministre; mais, d'après les instances de la société, il parut avoir moins d'objections à une place qu'on aurait créée sous le nom de ministère *de la sanction*. On indiqua plusieurs bons choix; et La Fayette, ayant parlé de Thouret, fut vivement repoussé par Sieyès et Condorcet, qui haïssaient ce député (2). » La Fayette prétend qu'on lui reprocha de manquer de chaleur à cet entretien. La vérité est que presque tous ces hommes essayaient de se tromper les uns les autres et n'étaient d'accord sur rien.

Dès ce moment, en particulier, Mirabeau soupçonnait Sieyès de ne pas être très ferme sur le principe de l'hérédité monarchique. Dans une lettre à La Marck écrite de l'Assemblée le 24 mars 1791, il s'exprimera ainsi sur le grand théoricien de la représentation : « Soyez sûr que l'on ne veut que nous ramener aux élections, c'est-à-dire à la destruction de l'hérédité, c'est-à-dire à la destruction de la monarchie. L'abbé Sieyès n'a jamais courtoisé l'Assemblée, ni agioté une opinion comme il le fait en ce moment; et ses partisans sont très nombreux. » Mirabeau signale en outre les appuis multiples que ces idées trouvent alors dans l'armée.

Le 30 novembre 1790, Mirabeau a pris possession de la présidence des Jacobins. Il s'en sert, d'accord à ce moment-là avec les triumvirs, pour battre en brèche l'influence de La Fayette. Mais la rupture

définitive entre Mirabeau et le triumvirat éclate le 28 février dans le débat sur l'émigration. Ce soir-là, Mirabeau réussit encore à se disculper devant les Jacobins et à se faire applaudir, malgré Lameth et Robespierre. Triomphe oratoire dépourvu de suite. De plus en plus, Mirabeau, suspect aux patriotes, se laisse entraîner en pleine contre-révolution. Déjà du reste, avec La Marck et Bouillé, il organisait la fuite du roi. Seule la mort de Mirabeau, survenue le 2 avril 1791, devait galvaniser autour de sa mémoire la reconnaissance de la Nation, attentive pour un jour à ses seuls services passés.

Dans toute cette période, Sieyès est le collègue de Mirabeau au département de Paris. Les élections avaient eu lieu en janvier-février 1791. Les modérés avaient obtenu la majorité. A côté de Sieyès (1) et de Mirabeau siégeaient dans le directoire La Rochefoucauld, qui le présidait, et Talleyrand. Sieyès et Mirabeau semblent avoir eu quelque hésitation à accepter. En réalité, la minorité des administrateurs faisait pression sur eux pour les détourner, cherchant à poser la règle d'une incompatibilité de fait entre les fonctions de membre de l'Assemblée et l'appartenance au directoire. Mais Sieyès et Mirabeau tinrent bon, malgré l'appui que les Jacobins donnèrent en la circonstance à Kersaint et à Lameth. Le 21 juin 1791, Sieyès devait faire décider par l'Assemblée que le département tiendrait ses séances dans un des bureaux contigus à la salle du Manège.

Au mois de mars, avait eu lieu l'élection de l'évêque de Paris. Le nom de Sieyès avait été mis en avant, soit par lui, soit par d'autres. S'il faut en croire La Fayette, Mirabeau aurait dit : « Nous avons déjà pour nous le maire, le président du département, et nous allons avoir l'évêque. » Ce propos, rapporté aux Lameth et à Danton, aurait déchaîné ce dernier. « Vous voulez choisir Sieyès ? aurait-il dit au club des électeurs. Est-ce comme dévot ? Il ne croit pas en Dieu ! Est-ce comme patriote ? Il a défendu la dîme ! » Sieyès se retira, bien que, selon La Fayette, son élection fût possible (2). Il écrivit aux électeurs une lettre de refus où il invoquait ses goûts personnels et sa crainte d'une si lourde charge. Un électeur affirmait à ce propos dans les *Révolutions de Paris* que le langage de Sieyès avait ressemblé à celui du renard de La Fontaine (3). Plus tard, la *Notice* devait mettre ce geste sur le compte de ses convictions. Ce qui est plus probable, c'est que ces fonctions ne l'intéressaient pas outre mesure. Sieyès obtint d'ailleurs 28 voix. Gobel fut élu avec 500. Grégoire avait réuni 14 suffrages.

La disparition de Mirabeau aggravait toutes les confusions. Dans l'espoir d'un apaisement, Sieyès, à l'enterrement du tribun, prit ostensiblement le bras de Charles de Lameth, auquel il ne parlait jamais. Il couvrait ainsi la faction du soupçon qui pesait sur elle de n'être pas étrangère à cette mort. Mais ce n'est pas du côté de Sieyès que les Lameth allaient s'orienter. Peu de jours après le décès, Alexandre de Lameth avait un entretien avec Montmorin, ministre des Affaires étrangères, qui lui proposait de remplacer Mirabeau comme défenseur de la

Cour. En réalité, les triumvirs, inquiets de la tournure que prenait la Révolution, s'offraient depuis longtemps déjà. Les séditions militaires du mois d'août, que leur agitation avait contribué à provoquer, les avaient fait réfléchir, et, dès le mois de novembre, une tentative de rapprochement s'était esquissée. Mais, dans leur nouveau rôle, les Lameth avaient besoin de La Fayette, comme Mirabeau avait eu besoin de leurs troupes, sinon d'eux-mêmes. Et cette conjonction, où Sieyès ne pouvait s'appuyer sur l'amitié d'aucune des parties en cause, allait se faire sans lui, presque contre lui. Au milieu de toutes ces intrigues qui se renversent, l'abbé disparaît complètement.

XVI. — PROJETS DE REVISION CONSTITUTIONNELLE.

Pourtant, l'essai de collaboration avec la Cour qu'on avait échafaudé dans l'entourage direct de Mirabeau continue après la mort du tribun. Le 7 avril 1791, Montmorin écrit à La Marck : « Je suis convenu avec Cabanis qu'il sonderait l'abbé Sieyès sur ses idées pour la revision, dont il voudrait que le roi le chargeât. L'idée peut être bonne ; mais je crois qu'il faudra cependant s'assurer que le système de l'abbé Sieyès n'est pas trop républicain. » Cabanis réplique le 19 : « J'ai une réponse à faire touchant l'abbé Sieyès ; la voici : l'abbé consentira à faire un travail qui serait tantôt la censure et tantôt le complément de la Constitution. » S'agissant d'une besogne constituante, l'auteur du *Tiers État* était toujours prêt ! Le roi devait créer un mouvement d'opinion publique en faveur d'une revision à intervenir sous la prochaine législature. Mais il lui appartenait aussi de prouver d'une manière non équivoque que, de son plein gré et sans arrière-pensée, il se mettait à la tête de la Révolution. Il formerait un ministère solidaire de cette politique, un ministère « tellement coalisé qu'il n'eût qu'un même esprit, un même plan, sauf à être renversé tout à la fois, s'il cessait de convenir ». Quant au fond des réformes, Sieyès faisait certaines concessions : il acceptait le veto suspensif. Par ailleurs, il entendait que le roi exerçât dans toute leur plénitude ses attributions exécutives, qu'il en jouît « hautement et activement sans aucune dépendance des comités ou des coalitions quelconques de l'Assemblée actuelle et des suivantes ». Et Cabanis concluait : « Mon avis est toujours de choisir l'abbé Sieyès pour ce travail et d'adopter ses conditions : c'est un homme trop ami de l'ordre pour ne pas y tendre ; c'est un homme trop ennemi des factieux pour ne pas seconder le rétablissement de la force publique ; enfin c'est un homme trop populaire et d'une réputation d'intégrité trop générale pour que son nom n'attache pas une grande faveur à des mesures auxquelles il prendra part (1). »

Dans une autre note du 20 avril, Cabanis parle de faire rédiger par Sieyès, sur la demande du roi, un écrit destiné à devenir public et qui deviendrait le programme de la législature suivante.

Les papiers de Cabanis fixent ainsi l'attitude de Sieyès, prêt à s'arranger avec la Cour, mais sur d'autres bases que Mirabeau. Sieyès est monarchiste, mais il tient surtout à l'affirmation des principes de la Révolution. C'est dans l'intérêt de celle-ci, non dans l'intérêt du roi qu'il accepte de transiger, sur la base d'élections nouvelles, que repoussait Mirabeau, requérant par ailleurs le ministère fort et solidaire dont celui-ci était partisan, et qui devait symboliser la restauration de la puissance exécutive, mais aussi la toute-puissance des principes de 1789. Il s'agissait essentiellement de remettre de l'ordre dans la maison par un redressement des erreurs commises, notamment en ce qui concernait une administration insuffisamment centralisée. Il ne s'agissait aucunement d'un retour en arrière.

Le roi allait trouver mieux que ce concours réticent et conditionnel. Le 21 avril, Cabanis conseille encore une convocation par le roi des chefs de partis : Lameth, Barnave, Duport, Crillon, Noailles, Pétion, Thouret, Sieyès, La Rochefoucauld, d'André, Beaumetz, Le Chapelier, Emmery, en vue d'une fusion de la Société des Amis de la Constitution et de la Société de 89. Il était déjà trop tard. Les triumvirs et surtout La Fayette se présentant, on pouvait abandonner Sieyès à ses préoccupations doctrinales. Celui-ci allait d'ailleurs éprouver encore, à l'occasion d'un autre débat, la difficulté de faire triompher l'esprit de mesure.

XVII. — LA GUERRE RELIGIEUSE.

A cette époque, le centre de Sieyès est au directoire de Paris. C'est là qu'ils s'efforce d'agir, parce que là il dispose de la majorité. Et les troubles religieux survenus dans la capitale pendant l'hiver de 1791 lui permettent de déployer le libéralisme élevé qui reste son principal titre de gloire politique.

Sur les questions touchant aux intérêts matériels du clergé, Sieyès avait soutenu, on l'a vu, des thèses que ses amis n'avaient pas comprises. — Au cours du débat sur la constitution civile du clergé (juin-juillet 1790), il était demeuré silencieux, après la publication, en février, d'un projet qui ne joua dans la discussion aucun rôle. Le devant de la scène avait été accaparé au reste par Camus et tous les jansénistes agressifs de l'Assemblée, à l'égard desquels Sieyès ne nourrissait aucune sympathie. Trop dégagé des querelles de séminaire pour suivre le comité ecclésiastique, Sieyès s'était borné, dans son projet, à traiter de l'organisation administrative du clergé, ne touchant à des questions de discipline que dans la mesure où la chose lui paraissait indispensable pour servir la cause de la liberté individuelle ou celle des intérêts de la Révolution : c'est ainsi qu'en vue d'affranchir des hommes et de les gagner au régime, il prévoyait l'abolition du vœu « antisocial » de célibat. Mais, si son projet était plus hardi peut-être quant au fond que le texte définitif de la constitution civile, il heurtait moins systématique-

ment les catholiques : Sieyès n'avait aucunement l'idée, sous prétexte d'un retour aux traditions anciennes du Christianisme, de fonder une religion nouvelle. Précisément, son esprit répugnait aux dogmes. — L'opposition de Sieyès à la constitution civile était un fait connu. On lui reprochait même de n'avoir pas prêté comme ecclésiastique un serment d'édification et de bon exemple auquel avaient eu recours plusieurs de ses confrères qui n'étaient pas plus que lui fonctionnaires publics (le serment n'était exigé que des prêtres fonctionnaires et Sieyès n'était pas considéré comme tel).

On était, à la suite de la constitution civile du clergé, en pleine guerre religieuse. Une vaste résistance s'était organisée à travers le territoire. Le pape, après avoir gardé longtemps le silence, venait, par un premier bref du 6 mars, qu'un autre allait suivre le 10 avril, de considérer les évêques insermentés comme les seuls légitimes et de condamner la constitution civile. A Paris, la foule traite en ennemi le clergé réfractaire et elle s'en prend à des couvents de femmes : le 9 avril, des religieuses sont fouettées ; quelques-unes en meurent.

Pour tourner l'excitation populaire, le directoire prend alors son fameux arrêté du 11 avril ; les prêtres insermentés ne pourront officier dans une église paroissiale et nationale sans l'autorisation de l'évêque constitutionnel ; mais ils pourront le faire dans un édifice particulier, à condition que la principale issue extérieure porte une inscription indicatrice ; les chapelles particulières existantes étaient d'ailleurs dispensées de l'inscription. Ainsi le directoire semblait reconnaître un culte distinct du culte officiel : la constitution civile du clergé était assouplie au nom de la Déclaration des Droits de l'Homme. En même temps, on prescrivait à la municipalité d'employer « tous les moyens pour réprimer efficacement tous les effets de l'odieuse intolérance qui s'est récemment manifestée ». On avait espéré prêcher d'exemple : l'arrêté serait sans doute approuvé par l'Assemblée et transformé en loi générale. Mais les autres départements ne l'imitaient pas : beaucoup prenaient contre les réfractaires des mesures impitoyables.

L'arrêté était surtout dû à Sieyès, qui fut aussitôt mis en cause. L'affaire vint devant l'Assemblée le 18 avril. A la vérité, le président du directoire lui-même avait déféré le texte à l'Assemblée afin qu'elle statuât sur les peines applicables, les sanctions ordinaires de police étant insuffisantes. Mais Gaultier-Biauzat déclara qu'en tout état de cause il aurait saisi l'Assemblée des dispositions inconstitutionnelles et dangereuses pour la paix publique que contenait l'arrêté. Goupil de Préfeln approuva l'arrêté quant au fond, mais protesta violemment contre l'idée qu'on pourrait avoir en France 83 pouvoirs législatifs. Il critiqua aussi la création par l'arrêté de nouveaux fonctionnaires publics, les préposés laïcs, affectés à la surveillance de chaque église paroissiale. Il proposa que l'Assemblée, tout en annulant l'arrêté du directoire, le considérât comme une pétition et mît successivement en délibération tous ses articles. Treilhard et Lanjuinais attaquèrent le

fond même de l'arrêté. Chose singulière, dans cette discussion où (comme il arrive d'ordinaire en matière religieuse) tout le monde se réclamait de la liberté, les adversaires de l'arrêté l'accusèrent d'intolérance. D'après l'article 3, aucune fonction ecclésiastique ne pourrait être exercée dans une église paroissiale que par les prêtres assermentés, règle générale à laquelle l'article 4 apportait ensuite une exception en faveur des prêtres munis d'une licence de l'évêque. Dans son raisonnement spécieux, Treilhard feignait de croire qu'en interdisant à un prêtre insermenté de dire la messe sans une licence spéciale, on violait la liberté religieuse. En réalité, ce n'était pas à la règle mais à l'exception qu'il en voulait; et ses intentions étaient bien autrement restrictives. Camus allait du reste dévoiler dans une phrase l'arrière-pensée du comité ecclésiastique. « Il faut leur laisser (aux prêtres insermentés) la faculté libre de jouir du droit qu'ils ont de dire la messe dans leurs paroisses; et, lorsque cette liberté leur sera laissée, ils n'auront plus d'excuse si des troubles arrivent. »

Sieyès vient alors défendre l'arrêté, article par article, et du point de vue de la compétence et du point de vue du fond. Le directoire n'a pas créé de fonctionnaires nouveaux; il a réglementé d'une manière nouvelle, en vue de remplir sa mission, une fonction qui existait déjà. Il faut une police des cultes; il faut un contrôle de l'exercice des fonctions ecclésiastiques dans les églises par les insermentés. Si on n'organise pas ce contrôle, on s'expose à des collisions redoutables. On ne peut pas ignorer les réfractaires. « Je me réfère, dit Sieyès, à la situation où nous sommes. Vous ne savez donc pas que les réfractaires se retirent dans des réduits obscurs avec la permission des anciens évêques?... Ce sont autant de chances pour les troubles que les conciliabules qui échappent à la surveillance de la police. Par le moyen des mesures que nous avons prises, on pourra dire aux réfractaires : Pourquoi vous cachez-vous? Vous voulez faire croire que vous êtes persécutés? Vous ne l'êtes pas! »

Mais personne à cette époque, en dehors de Sieyès et de quelques rares esprits de sa trempe, ne voulait de la vraie liberté religieuse; et le système de cantonnement qu'avec beaucoup d'habileté politique il proposait fut repoussé par les passions régnantes. Si la gauche combattait l'arrêté dans la mesure où il légalisait le culte réfractaire, la droite le rejetait dans la mesure où il organisait un contrôle des insermentés. Ce fut la substance du discours que prononça l'abbé Maury : il préférerait un culte clandestin à un culte placé sous la surveillance des autorités : il préférerait pour la véritable Église le martyre à la pacification.

L'Assemblée prononça le renvoi au comité de constitution; et la question revint le 7 mai, sur un rapport de Talleyrand. Ce dernier justifiait l'arrêté avec une singulière élégance juridique. Mais il ne proposait pas de le transformer en loi générale. Et il s'efforçait, dans le texte qu'il présentait, de donner quelques satisfactions de forme aux adversaires : on mettait en exergue le respect dû à la constitution civile

et la répression éventuelle des attaques dirigées contre elle, mais on sanctionnait implicitement la liberté du culte dissident qu'avait établie l'arrêté du 11 avril.

Le rapport de Talleyrand ne satisfait point Sieyès. « La tournure ingénieuse et flatteuse que M. le rapporteur a employée pour trouver le directoire du département digne en même temps de louange et de blâme ne m'a point séduit. » Sieyès veut une approbation sans réserve; il évoque les troubles sociaux auxquels l'arrêté a fait face. Et, après un éloge émouvant de la liberté religieuse, il demande qu'on insère dans le projet du comité une disposition constatant l'accord de l'arrêté du 11 avec la Déclaration des Droits et renvoyant pour les mesures d'exécution aux administrations de département et de district. Malgré Lanjuinais, qui se déclare inquiet pour l'unité nationale de la diversité des mesures prises par les administrations départementales, et qui voudrait leur défendre de rien décréter « sur des objets qui ne sont pas encore des lois », l'Assemblée vote le texte du comité en s'inspirant de la rédaction suggérée par Sieyès. Elle avait déjà ordonné l'impression du discours. — Malheureusement ce langage, en avance sur l'époque, ne devait pas calmer les passions; et l'intolérance allait continuer à souffler en tempête.

XVIII. — SIEYÈS AUX PRISES AVEC LA FACTION LAMÉTHIQUE.

S'il faut en croire la *Notice*, l'alliance définitive des Lameth, de La Fayette et de la Cour se serait conclue en avril 1791, à l'occasion d'un projet de départ du roi pour Saint-Cloud *et plus loin*, projet qui n'aurait échoué que par « la résistance des patriotes (1) ». Il s'agit du déplacement royal consécutif au scandale qu'avait causé l'assistance du monarque, le jour des Rameaux, à la messe d'un prêtre insermenté : le lendemain la foule avait empêché le roi de partir. En la circonstance, le directoire de Paris avait adressé au roi une adjuration, dont (Elsner (2) attribue le texte à Sieyès : Louis XVI était invité à attester qu'il était maintenant « le roi d'un pays libre », en éloignant de lui « par une démarche franche » les prêtres réfractaires, les ennemis de la Constitution, et en choisissant des ministres qui ne fussent pas « indignes d'une si auguste fonction ».

La Fayette nie formellement sa complicité dans l'affaire du 18 avril. Ce qui est certain en tout cas, c'est que, dès cette époque, les triumvirs étaient d'accord avec la Cour sur la nécessité de reviser la Constitution dans le sens d'un renforcement de l'autorité royale. Cette revision devait être confiée principalement à Duport, Barnave, Lameth et Thouret, personnages auxquels Sieyès s'était heurté en toutes occasions. Quant à l'accord avec La Fayette, s'il ne fut pas réalisé alors, il allait néanmoins se manifester avec éclat peu de temps après, aux Jacobins.

Sieyès était un modéré ; mais il ne pouvait devenir un contre-révolutionnaire. Il n'avait avec l'Ancien Régime aucune attache, ni spirituelle ni matérielle. Les projets de la faction laméthique devaient concentrer toute sa haine. L'abcès qu'avaient lentement nourri au cœur de la Révolution l'ambition et la duplicité de cette minorité de la Noblesse, toujours prête, selon lui, à exposer ses droits pour défendre ses privilèges, crevait enfin !

À la vérité, il n'y avait pas seulement, entre la faction et Sieyès, une antipathie ancienne et violente de tempérament. Sieyès n'avait pas connu seulement la démagogie turbulente des triumvirs. Déjà il s'était heurté à eux dans un débat qui touchait aux principes de la liberté : il s'agissait du problème toujours irritant, jamais résolu, des colonies.

La *Société des Amis des Noirs*, fondée par Brissot à la veille de la Révolution et dont Sieyès était membre, s'était donné pour tâche de réaliser l'égalité des races en obtenant l'abolition de la traite et la suppression graduelle de l'esclavage.

Mais le régime des colonies était infiniment complexe. Saint-Domingue et les autres îles avaient des colons blancs, des colons mulâtres, libres et propriétaires, des noirs enfin, soumis à la servitude. Les intérêts de ces trois catégories sociales différaient entre eux ; et les intérêts de l'économie métropolitaine ne coïncidaient ni avec les uns ni avec les autres. Le commerce français et les grands ports tiraient des colonies, grâce au monopole, une prospérité fastueuse, dont le maintien exigeait la conservation aux îles du *statu quo*. Mais le *statu quo* ne faisait aux colonies l'affaire de personne, ni des Grands Blancs, qui voulaient commercer librement avec l'étranger, ni, bien entendu, des noirs assujettis au travail forcé, ni même des gens de couleur, méprisés, quoique libres, par les blancs. Il aurait fallu qu'aucune question ne se posât et toutes allaient se poser en même temps ! Le système des Blancs, qui ne représentaient qu'une infime minorité (un quatorzième environ), consistait à exalter le préjugé de couleur. L'esclave noir croyant à la supériorité de la race blanche, sur ce principe reposait, d'après eux, la tranquillité des colonies. Autant et plus que les noirs, ils tenaient donc à distance les mulâtres libres, dont l'existence même semblait défier leur thèse. De leur côté, ces mulâtres, qui aspiraient à s'élever et qui se voyaient en butte aux humiliations des blancs, affirmaient durement leur supériorité à l'égard des esclaves noirs. Leur nombre n'était pas très considérable (un peu moins élevé à Saint-Domingue que celui des blancs) ; mais leur situation économique était importante : ils possédaient un tiers des propriétés et un quart des esclaves (1).

Au milieu de cet enchevêtrement, ce sont surtout les blancs et les mulâtres que les événements vont mettre aux prises. Des noirs on ne parlera guère ; et ce n'est que la Convention qui, par le décret du 16 pluviôse an II, abolira l'esclavage, la Constituante devant se borner à dire,

vers la fin de ses travaux, que tout individu est libre aussitôt qu'il est entré en France (décret des 28 septembre-16 octobre 1791).

Les colonies jouissaient d'une certaine vie locale, possédant des assemblées consultatives où n'entraient que des colons blancs. Seraient-elles représentées à l'Assemblée? Les partisans de l'égalité des races devaient préférer qu'elles ne le fussent pas, puisque la représentation ne se serait pas étendue aux noirs. Cependant, des colons blancs de Saint-Domingue se firent admettre, bien que les habitants des colonies n'eussent pas été convoqués. Des élections très contestables avaient été provoquées parmi les colons blancs de l'île par un comité colonial, à la tête duquel se trouvait le marquis de Gouy d'Arisy. Six députés furent ainsi acceptés par l'Assemblée le 4 juillet 1789 (le jour du Jeu de Paume, on en avait accueilli provisoirement 12; les colons en réclamaient 20). Brissot et les anti-esclavagistes déploraient ce résultat. Sieyès, qui ne partageait pas leur émotion et qui d'ailleurs estimait que trois eussent suffi, déclarait qu'en tout état de cause le nombre ne faisait rien à l'affaire. « Je regarde comme indifférent lorsqu'il en sera question (de l'affaire des noirs) de leur avoir trois ou douze adversaires », écrivait-il à Brissot, le 4 juillet 1789 (1).

Mais, dès novembre, la proposition est faite à l'Assemblée de reconnaître des droits politiques aux gens de couleur. C'était, dans la pensée des Amis des Noirs, un premier pas. A la suite de cette motion, des révoltes éclatent à la Martinique. Les intérêts commerciaux français se prononcent avec violence en sens contraire, pendant que les Grands Blancs intriguent au club *Massiac*. La question vient devant l'Assemblée au mois de mars 1790. Dans cette affaire, le triumvirat se sépare avec éclat de la gauche, car les Lameth sont alliés à des planteurs de Saint-Domingue et ont leurs entrées au club *Massiac*; c'est Barnave qui, de concert avec Clermont-Tonnerre et Malouet, va tenir tête à Grégoire, Robespierre, Mirabeau et à tous les *Amis des Noirs*. Rapporteur du comité des colonies, il plaide la nécessité de ne pas compromettre l'existence de l'empire colonial français, dont la richesse est indispensable à la Patrie. Et Barnave fait voter le décret du 8 mars qui, par voie détournée, reconnaissait et légalisait l'ensemble du régime en vigueur; en effet, après avoir autorisé chaque colonie à faire connaître ses vœux, on déclarait qu'il n'était rien innové. Il y avait eu dans ce débat une peur maladive des mots, presque des idées. Une équivoque subsistait : les mulâtres seraient-ils admis comme les blancs à exprimer les vœux des colonies? Barnave ne s'était pas prononcé sur ce point. Dans le projet d'instruction qu'il présente trois semaines plus tard, il l'éluide encore; il parle de « toutes les personnes » remplissant certaines conditions; et Grégoire, qui veut faire préciser, se voit imposer silence par Charles de Lameth. — Mirabeau et Sieyès avaient trouvé insuffisant le rapport de Barnave. Mais ce dernier avait pour lui la puissante coalition de tous les intérêts économiques, qui exaltait sa jeune gloire. A propos de ces débats, Duquesnoy lui-même

note que Sieyès a tort, « avec des idées très vraies », de se jeter, de se perdre « dans des abstractions absolues » (1).

Ce compromis spécieux fut d'ailleurs de courte durée, parce que les troubles persistèrent, s'aggravèrent même. Le 12 octobre 1790, nouveau décret, voté à la demande de Barnave encore : après avoir annulé les actes de l'assemblée de Saint-Marc, qui a légiféré en toute indépendance selon l'esprit des Grands Blancs et l'avoir déclarée déchue de ses pouvoirs, on stipule, pour apaiser les planteurs, qu'il ne sera voté aucune loi sur l'état des personnes qu'à la demande formelle et précise des assemblées coloniales. C'était un recul par rapport au décret du 8 mars. Le recul était moins dans la lettre que dans l'esprit : on sentait Barnave et l'Assemblée définitivement opposés aux droits des gens de couleur. « Le 12 octobre 1790 doit être une époque à jamais funèbre », écrivait l'abbé Grégoire, le grand apôtre de la cause (2).

Mais l'affaire n'était pas terminée : de semestre en semestre, elle rebondit. Les mesures d'octobre n'avaient pas plus rétabli l'ordre que celles de mars. Les blancs, dans l'intérêt desquels elles avaient été prises, étaient en péril. Minorité environnée d'ennemis, ils avaient peine à contenir une masse d'hommes que l'écho des discussions de l'Assemblée avait agitée dans ses profondeurs. S'entêtant sur la théorie du préjugé de couleur, ils demandaient une confirmation par article constitutionnel de la promesse d'octobre. Le 11 mai 1791, Barnave venait rapporter au nom des comités réunis l'organisation d'un congrès général des colonies qui devrait émettre un vœu commun sur la situation à faire aux mulâtres. C'était abandonner ceux-ci à la discrétion des blancs, plus nombreux. Le 12, Sieyès intervient et s'efforce de montrer qu'on viole les promesses antérieures. Le 8 mars 1790, l'Assemblée avait accordé l'initiative aux colonies sur leur constitution et même en ce qui concerne l'état des personnes. Qui en réalité voulait-elle consulter ? Les hommes libres ou une certaine catégorie d'entre eux ? La réponse était donnée, selon Sieyès, par l'article 4 du décret du 28 mars : « Toutes personnes âgées de vingt-cinq ans accomplis, domiciliées, propriétaires et contribuables, seront admises aux assemblées provinciales. » Cette formule était trop large pour permettre l'exclusion des hommes de couleur. A quoi Barnave et Tronchet répondent qu'il y a deux choses à distinguer : les assemblées déjà formées et les assemblées à venir. Les premières ont été expressément confirmées ; or, elles ne comprenaient que des blancs. Les instructions du 28 mars ne sauraient donc s'appliquer qu'aux secondes. Mais Sieyès remonte alors à la tribune, où il est d'ailleurs mal accueilli. C'est Barnave lui-même qui, afin d'entraîner le vote des instructions du 28 mars, a dit : « Pour connaître le vœu des colonies, il est indispensable que l'on forme des assemblées coloniales, soit dans celles où il n'en existerait pas, soit dans celles où les assemblées existantes ne seraient pas autorisées par la confiance des citoyens. » Et Sieyès demande si les assemblées déjà existantes étaient autorisées par la confiance des citoyens

lorsqu'une très grande quantité de citoyens n'avaient pas été appelés à les former. En conséquence, il pose la question préalable sur le projet des comités. Mais la question préalable est repoussée à l'appel nominal par 378 voix contre 276. La discussion devait se prolonger jusqu'au 15 mai. Elle aboutit au vote d'une transaction proposée par Reubell : les gens de couleur nés de père et de mère libres devaient être admis malgré tout dans les assemblées. C'était tout de même un demi-échec pour Barnave, que Robespierre avait fort malmené dans la discussion : les triumvirs étaient alors en recul. Barnave prendra sa revanche quelques mois plus tard, dans la période de réaction qui marquera la fin de l'Assemblée en faisant révoquer ces dispositions trop libérales encore (24 septembre 1791). A ce moment-là, Sieyès n'agira plus. Brissot lui reprochera même de s'être retiré au moment de l'appel nominal (1).

Aux yeux de Sieyès comme à ceux de Mirabeau, Barnave était de beaucoup le moins odieux des triumvirs. Avec Duport et les Lameth les difficultés furent singulièrement plus aiguës. Sieyès leur reprochait surtout de tendre à l'organisation d'une Chambre haute, qui devait être, selon leur langage, l'apanage de la minorité de la Noblesse, puisque c'était elle qui avait fait la Révolution. Certains membres de l'Assemblée, sans aller jusque-là, acceptaient de diviser le Corps législatif en deux Chambres ; et cette thèse avait chance de s'accréditer, bien que les travaux du comité de revision fussent entravés par des divergences d'opinion sur la plupart des problèmes. Sieyès reprit alors une idée qu'il avait déjà exprimée dans ses écrits antérieurs à la Révolution, celle de créer des sections dans l'Assemblée pour la commodité des délibérations, demeurant bien entendu que les sections se réuniraient au moment du vote. Il pensait éviter ainsi, en flattant la manie du jour, ce qu'il considérait comme un plus grand mal. C'est sur ces bases qu'il rédigea un projet de déclaration à souscrire volontairement et à envoyer aux 83 départements sous le couvert d'un certain nombre de signatures marquantes. La Fayette raconte dans ses *Mémoires* (2) qu'au mois de juin 1791, Tracy vint lui porter le projet chez Emmery, de la part de Sieyès. Ce dernier s'était mis en tête des signataires ; le nom de Condorcet devait représenter tous les citoyens qui n'étaient pas députés. La Fayette fit des objections, car il était partisan d'un bica-méralisme à l'américaine ; et il demanda à consulter ses amis, qui se déclarèrent contre le projet. On en était là lorsqu'un député apporta une liste imprimée où figuraient à la suite de la déclaration, sur laquelle on délibérait encore, les noms de La Fayette et de ses partisans. La Fayette et Emmery se rendirent sur-le-champ chez Sieyès, qui plaida l'erreur matérielle. — Ce récit, contestable peut-être en ce qui concerne le rôle de La Fayette, montre en tout cas les hésitations auxquelles Sieyès s'est heurté ; et il éclaire des incidents qui devaient se produire ultérieurement aux Jacobins.

La déclaration contenait trois articles, le premier sur l'égalité, le second sur l'unité du Corps législatif, le troisième sur la soumission à la loi et les moyens légitimes de la faire réformer. L'histoire de ce texte est curieuse. Pour arrêter les principes de l'orientation constitutionnelle, Sieyès agissait en liaison avec Condorcet; et l'on trouve dans les manuscrits de l'Institut un projet de déclaration tel que l'avait conçu ce dernier (1). Ce projet est très différent du texte définitif : notamment il ne parle pas de la division en sections; et il pose par ailleurs le principe de la liberté religieuse. La rédaction de Sieyès ne nous est parvenue dans son intégralité que par une édition rarissime de la *Notice* (2), qui se trouve à la Bibliothèque de Zurich et à la Preussische Staatsbibliothek de Berlin. Elle se prononce d'abord contre le rétablissement de toute prérogative héréditaire, de toute distinction, même frivole, fondée sur la naissance. Puis, après avoir souligné les caractères essentiels qui distinguent le système des deux Chambres de celui de deux sections ou comités homogènes d'une Chambre unique, elle fulmine contre toute tentative d'établir plusieurs Assemblées législatives. Dans sa troisième partie enfin, elle condamne les actes de violence et ne reconnaît pour faire réformer la loi d'autres moyens que ceux que la loi elle-même indique. Le tout était accompagné d'une formule de serment.

Cemani este, qui tendait à fixer, dans une phase critique, la doctrine polit que de la Révolution, déplut violemment à l'opinion de gauche, qui le taxa d'hérésie. « La profession de foi de Sieyès est fautive et insignifiante à plusieurs égards et très dangereuse à plusieurs autres », écrivait Mme Roland à Bancal (3). Une cabale s'organisa, que la *Notice* a racontée (4) en termes mélodramatiques, et qui eut aux Jacobins un écho retentissant. Cette querelle est le type même des accidents auxquels un esprit objectif et scientifique comme celui de Sieyès s'expose toujours dans la vie passionnée du forum. L'écrit était à peine sous presse que le texte circulait déjà et qu'un libelle diffamatoire violent était répandu contre l'abbé. Le 19, Salle attaque Sieyès aux Jacobins (5) et déclare que celui-ci a voulu, en intimidant l'opinion par des signatures à effet, enlever le vote d'une seconde Chambre. Sieyès proteste en termes assez vagues : il prétend avoir donné seulement un coup de sonde dans l'opinion, pour, « s'il faut se battre, savoir contre qui ». Salle est, contre lui, l'instrument d'une manœuvre infernale.

On renvoie la discussion au lendemain. Le lendemain 20 juin, Anthoine ayant demandé qu'on ne discutât qu'en présence de Sieyès, Danton s'élève contre ces égards pour de prétendus grands hommes et requiert la continuation du débat. Les défections se produisent alors. Tour à tour Buzot, Barère, Pétion, Voidel, Botidoux, Billecocq, Boissy d'Anglas viennent affirmer qu'ils n'ont pas signé, ou qu'ils ont signé légèrement et qu'ils le regrettent. Danton stigmatise le « prêtre Sieyès », qui a défendu la dîme, qui ne voulait pas que les biens du clergé fussent déclarés biens nationaux, qui a fait un projet de loi pour diminuer la



CARICATURE RÉVOLUTIONNAIRE SUR LA REMISE DE LA CONSTITUTION. (*Musée Carnavalesque.*)

liberté de la presse. Il attaque en même temps La Fayette, l'un des auteurs, selon lui, de la déclaration incriminée. A la séance du 21, Sieyès, s'inclinant devant la lâcheté générale, vient dire que sa déclaration n'était qu'une œuvre de cabinet qui ne devait pas voir le jour, et qu'il donnerait à l'assemblée, dans des temps plus favorables, des détails qui la satisferaient pleinement. Il ajoute qu'il n'a paru que quelques épreuves de son projet, qui n'a pas été répandu en province. Sur la motion de Biauzat, il est alors décidé qu'on suspendra l'impression du discours de Salle. Ainsi se termina ce débat, où Sieyès n'avait été soutenu que par Rœderer. En réalité, l'affaire Sieyès était dépassée par les événements; l'émotion causée par la fuite du roi accaparait tous les esprits.

Désormais, Sieyès, que l'algarade a surpris et décontenancé, va se renfermer dans « un silence philosophique ». A ceux qui le lui reprochent il répond : « Que voulez-vous ? Si je prononce : deux et deux font quatre, les coquins font accroire au public que j'ai dit : deux et deux font trois. Quand on en est là, quel espoir d'utilité ? Il ne reste qu'à se taire (1). »

C'est la coalition Lameth-La Fayette, la « coalition revisante » que Sieyès accuse nommément d'avoir machiné toute cette intrigue. De fait, l'alliance de La Fayette et des Lameth éclate maintenant à tous les yeux. Le soir du 21 juin, ils sortent ensemble des Jacobins à la tête d'un cortège théâtral. L'opinion les soupçonnait déjà d'avoir favorisé la fuite à Varennes, en vue d'une réaction politique qui permettrait un large accroissement des pouvoirs du roi. La Fayette l'a nié avec vigueur (2). Il n'en reste pas moins que la coalition conçut l'espoir de profiter de l'événement.

XIX. — APRÈS VARENNES.

Au lendemain de la fuite du roi, la situation politique se précise : La Fayette et les triumvirs sont d'accord pour réduire au minimum les sanctions à prendre contre Louis XVI et pratiquer, avec l'aide des constitutionnels de l'Assemblée, une revision dans le sens autoritaire et bourgeois. Ils font des avances à la droite, mais celle-ci va annoncer sa décision de ne plus prendre part aux travaux de l'Assemblée. A l'opposé, les démocrates, chez lesquels l'idée républicaine commence à prendre corps, se séparent de plus en plus des constitutionnels. Ils sont pour la déchéance du roi et non pour sa simple suspension. Le 17 juillet, le massacre du Champ de Mars creusera entre eux un définitif fossé de haine.

Pendant toute cette période, l'attitude de Sieyès demeure très réservée. Il n'apparaît que dans des controverses de doctrine, où il prend une position en quelque sorte expectante. On a dit, à cette occasion comme à bien d'autres, qu'il était peureux, ce qui est inexact. Sa prudence était incontestable, mais il a montré qu'il était capable d'énergie

lorsqu'il apercevait la possibilité d'un résultat. Par ailleurs, s'il n'a pas toujours dit ce qu'il pensait, on ne l'a point entendu parler contre sa pensée, mérite bien rare chez les hommes publics de tous les temps.

Dans la matinée du 1^{er} juillet, paraît, sous le nom de Duchâtelet, une affiche que Paine avait écrite et que Condorcet ou sa femme avait traduite de l'anglais. C'était un manifeste républicain, où l'expression possédait quelque verdeur. Il y était dit que l'absence d'un roi vaut mieux que sa présence; et déjà Louis XVI y était appelé Louis Capet. Dumont affirme (1) qu'en la circonstance Sieyès refusa son concours « avec le plus grand mépris »; et c'est très certainement à tort que Ferrières voit dans cette affiche la main de l'abbé, parmi d'autres (2).

Le mouvement républicain était la conséquence du départ royal. Jusque-là, quelques chefs seuls, comme Camille Desmoulins et Condorcet, avaient accueilli l'idée de la République. Dès le 21 juin, cette idée se répand dans la presse et jusque dans les milieux populaires. La contagion n'était pas toutefois générale et les Jacobins n'y participaient pas encore. Sieyès y demeurerait si étranger que, dans le *Moniteur* du 6 juillet, il se défend de « tourner au républicanisme ». « J'entrerais en lice avec les républicains de bonne foi. Je ne crierai pas contre eux à l'impiété, à l'anathème; je ne leur dirai point d'injures. J'en connais plusieurs que j'honore et que j'aime de tout mon cœur (ce qui visait surtout Condorcet, dont Sieyès était le confident et l'hôte assidu). Mais je leur donnerai mes raisons; et j'espère prouver, non pas que la Monarchie est préférable dans telle ou telle position, mais que, dans toutes les hypothèses, on y est plus libre que dans la République. » Thomas Paine, l'Anglo-Saxon enthousiaste, relève le défi et présente dans le *Moniteur* du 16 l'apologie de la République. Dans le même numéro, Sieyès réplique longuement. Il résulte de cette réponse que le problème politique se résume pour lui dans la sauvegarde des droits individuels par le moyen d'un régime représentatif. Sur aucun de ces deux points il ne transige. Sur les autres, il n'a que des préférences. La Monarchie lui paraît supérieure à la République, car le gouvernement d'un seul vaut mieux que le gouvernement de plusieurs. Mais Sieyès ne soutient que mollement le principe de l'hérédité. Son principal argument est que le moment se trouve peu favorable pour changer à cet égard la Constitution. — On peut rapprocher de ce texte ambigu la déclaration que Robespierre faisait le 13 juillet aux Jacobins, se défendant d'être républicain ou monarchiste, affirmant plutôt qu'il était les deux à la fois. « Qu'est-ce en effet que la Constitution française? C'est une république avec un monarque. Elle n'est donc point Monarchie ni République; elle est l'une et l'autre. »

Au total, peu passionné, pour des raisons de doctrine, sur la consistance de l'exécutif, Sieyès n'était attaché non plus par aucune affection à la dynastie régnante. Un an plus tard, il répétera que la grande erreur des Constituants a été de ne pas la changer. Dès le début de la

Révolution, il s'était aigri contre elle ; et ses négociations avortées du printemps de 1791 n'avaient pu que l'ancrer dans ses sentiments.

Après le drame du Champ de Mars, où la troupe est entrée en collision sanglante avec les pétitionnaires (17 juillet), les événements se précipitent. L'Assemblée, de plus en plus isolée du reste de la Nation et en proie au vertige, opère avec célérité la revision dans un sens rétrograde — encore que des intentions primitives aux réalisations il y ait loin.

Dès le 16 juillet, beaucoup de Constituants, considérant les Jacobins comme factieux, malgré l'attitude relativement circonspecte de ces derniers, s'étaient réunis au couvent des Feuillants, tout près de la salle du Manège. Après la fusillade, le mouvement s'accélère. Le 18, le club des Feuillants comptait 365 membres. Il y avait là tous les constitutionnels des diverses obédiences : les triumvirs, La Fayette, Sieyès, Le Chapelier, Talleyrand. Ce club devait être le centre de ralliement du mouvement revisionniste. Mais si, dans les premiers jours, il réussit à équilibrer la puissance des Jacobins, auxquels il prend dans les départements un grand nombre de leurs fidèles, les Jacobins ne tardent pas à se ressaisir. D'ailleurs, le club des Feuillants était congénitalement atteint de la même impuissance politique qui avait frappé la Société de 89 : c'était une réunion bourgeoise et riche, appelée à une activité modérée et à un faible rayonnement. Enfin, les membres qu'avait groupés dans ce club la peur de l'émeute étaient loin de s'entendre. Des évasions se produisent. Sur la liste du 4 octobre, qui comprend 798 noms, Sieyès ne figurera pas, non plus que Grégoire, Prieur, Barère, Dubois-Crancé : tout ce qui répugne à la contre-révolution retourne aux Jacobins, où n'étaient restés au lendemain du 17 juillet que des hommes comme Robespierre, Pétion et Buzot (1).

Dans l'intervalle, le plan de la coalition s'était déroulé. Dès le 5 août, Thouret lit, au nom des comités, le projet de constitution. Il s'agissait à la fois d'un reclassement des décrets et de la modification de certains d'entre eux. Le reclassement permettait d'oublier de nombreux textes, que l'Assemblée avait précédemment déclarés constitutionnels pour les soustraire à la nécessité de la sanction royale, et que les comités considérèrent comme purement législatifs, ce qui laissait à la première législature la possibilité de les réformer. Ainsi fut-il fait par exemple, sur la demande de La Fayette, pour la constitution civile du clergé. Les modifications proprement dites furent significatives. Le roi était qualifié de représentant de la Nation, malgré Rœderer et Robespierre. Le droit électoral était remanié dans un sens ploutocratique par l'aggravation des conditions imposées aux électeurs du second degré (contribution de 150 à 200 journées de travail, au lieu de 10). D'autre part, le droit de revision était savamment limité : il résultait des dispositions compliquées qui furent admises qu'il ne pourrait s'exercer avant dix ans. Les comités auraient voulu un délai plus large encore. D'une manière générale, ils furent paralysés dans leur entreprise de réac-

tion par la défaillance de la droite et ne firent pas tout ce qu'ils avaient projeté. Surtout, l'inéligibilité à l'Assemblée législative des membres de l'Assemblée constituante, que Robespierre avait fait décider dès le 16 mai, allait empêcher les auteurs de la revision de suivre leur œuvre.

De tous les débats de cette période, Sieyès est absent. La *Notice* déclare que, du 21 juin 1791 à l'ouverture de la Convention, il n'a exercé aucune activité politique (1). Le 3 septembre, il fait partie — hommage à son passé — de la délégation qui porte la Constitution au roi. Une caricature du temps le représente même monté sur une échelle et remettant à Target la Constitution, figurée par un obélisque renversé (2). A coup sûr néanmoins, il ne partageait pas les sentiments de Thouret, déclarant à l'issue de cette entrevue que l'achèvement du texte constitutionnel serait aussi le terme de la Révolution. Au surplus, en dépit de cet optimisme officiel, en dépit des fêtes populaires qui ponctuèrent quelques jours plus tard l'acceptation royale, l'inquiétude subsistait dans tous les esprits. Les émigrés s'indignaient du pacte conclu par Louis XVI avec l'esprit nouveau; les démocrates et les républicains s'irritaient de voir le roi rétabli dans ses prérogatives; les auteurs eux-mêmes de la nouvelle constitution regrettaient de n'avoir pu construire une digue plus solide. Quant à Sieyès, bien qu'ayant été inscrit par l'Assemblée sur la liste des précepteurs éventuels du dauphin, il ne paraît pas avoir fait le moindre effort pour obtenir la place, qui fut donnée le 18 avril 1792 à M. de Fleurieu; ses illusions n'étaient pas assez grandes. Aussi bien, moins d'un an plus tard, l'Assemblée législative, malgré son serment de fidélité inébranlable à la Constitution, allait-elle suspendre Louis XVI et démocratiser largement le droit électoral.

XX. — CONCLUSION SUR SIEYÈS CONSTITUANT.

Le rôle de Sieyès à la première Assemblée a été apprécié diversement. Un recueil satirique de l'époque intitulé *Le véritable portrait de nos législateurs* va jusqu'à dire : « Profond métaphysicien, né avec tous les moyens pour jouer le premier rôle dans la nouvelle organisation du gouvernement français, l'abbé Sieyès fut presque inutile à l'Assemblée nationale. » Brissot, plus équitable, se borne à écrire qu'il exerçait à l'Assemblée une grande influence, pleinement justifiée, mais que, bien qu'il fût devenu le membre le plus important du comité de constitution, ce n'était pourtant pas celui dont les idées étaient le plus souvent adoptées (3). Celsner fait en revanche un éloge dithyrambique de son action et ajoute : « Il y a pourtant un triomphe qu'il n'aurait pas dû se refuser, le plus beau, le plus grand qui puisse être réservé à l'homme de génie : à la fin de l'Assemblée nationale, monter sur la scène, décrire exactement ce qui avait été fait, comment cela avait été fait et ce qui

au contraire aurait dû arriver, et dire : je viens ici pour en appeler des comités de constitution et de revision à vous qui valez mieux qu'eux, pour en appeler de vous à la Nation française, qui vaut mieux que vous, pour en appeler de la Nation française à la postérité, qui vaut mieux qu'elle (1) ». — A travers le blâme ou l'éloge, on sent chez tous la même interrogation : Pourquoi Sieyès s'est-il effacé ?

Au vrai, malgré le silence volontaire qu'il a le plus souvent gardé, les traces qu'il a laissées dans la première organisation de la France révolutionnaire ont été profondes et durables. La Déclaration des Droits est pénétrée de son esprit. L'Assemblée, expression de la volonté nationale, a été unique comme il le souhaitait. La division territoriale de la France, qui est son œuvre, n'a pas changé. La juridiction du jury en matière de presse, dont il a lancé le premier la formule, est devenue ultérieurement un dogme. Et ce ne sont là que des exemples. Qu'importe dès lors s'il n'a joué aucun rôle dans la revision finale des institutions constitutionnelles *représentatives* dont il était le principal promoteur ? Cette revision a été une œuvre politique de circonstance, dont la précarité s'est affirmée presque immédiatement. Qu'importent même les mobiles auxquels Sieyès a pu obéir ? Il avait voulu faire lui-même une revision ; et, dans la critique qu'il adresse à la coalition, il y a toute une part de dépit : il regrettait à coup sûr d'avoir été supplanté dans cette tâche. Il reste que la revision de Sieyès aurait été, du point de vue révolutionnaire, plus orthodoxe que celle qui est intervenue ; elle n'aurait sans doute pas tenu plus longtemps. Sieyès n'est pas plus diminué de n'avoir pas réalisé l'une que de n'avoir pas participé à l'autre.

Au demeurant, c'est dans l'esprit de la Constituante plus que dans ses réalisations organiques qu'il convient de mesurer l'influence de Sieyès. Théoricien d'un pouvoir constituant qui ne connaît pas de limites, celui-ci a ouvert la voie à une régénération complète de la société française. C'est sous son impulsion décisive que le Tiers, identifié par lui avec la Nation, s'est constitué en Assemblée souveraine, écartant tous les obstacles qui résultaient du droit antérieur. De là est né ce que Mathiez a appelé la dictature de la Constituante, c'est-à-dire un système dans laquelle l'Assemblée, concentrant tous les pouvoirs, gouverne et administre autant qu'elle légifère, jusqu'à ce que des institutions libérales définitives soient établies. Cette dictature, Sieyès l'admettait parce qu'elle était pacifique autant qu'elle était provisoire. Mais un moment viendra où la dictature revêtira d'autres formes, où l'on passera au gouvernement révolutionnaire proprement dit, tel que la pratiquera la Convention et tel que le doctrinera Robespierre, sans reculer devant aucune des conséquences du despotisme de la liberté. Sieyès alors ne suivra plus le mouvement que par intervalles. Il est resté l'homme de la première Assemblée.

XXI. — L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE.

Sous la Législative, d'où Sieyès, comme ses collègues, se trouvait éliminé par avance, on perd presque complètement sa trace. Seuls ses papiers permettraient de la suivre. « A peine, dit la *Notice*, l'Assemblée constituante eut-elle clos ses séances qu'il se démit de sa place du département; et il se retira à la campagne, à une petite lieue de Paris (1) ». Cette résidence était en réalité Auteuil, où il se renfermait dans une humeur chagrine et boudeuse, dont témoigne sa lettre, déjà citée, à Clermont-Tonnerre. Il n'y vit pas cependant tout à fait en reclus. A la date du 30 octobre 1791, La Mark écrit à Mercy-Argenteau que les chefs du parti républicain se rassemblent fréquemment à Auteuil, dans une maison louée par Duchâtelet, l'ami de Condorcet. L'abbé Sieyès assiste à ces conciliabules; et « c'est de ce foyer que partent toutes les méfiances qu'on veut inspirer contre le roi ». Au mois de novembre, il est consulté par l'Assemblée sur la constitution civile du clergé et va deux fois au comité. Pendant l'hiver, il retourne à Paris et se mêle à la vie sociale.

Mais l'orientation de ses amitiés semble changer. La Cour, dit la *Notice*, faisait rapidement « de prodigieuses recrues dans les salons de la capitale (2) ». Sieyès crut s'apercevoir que ce mauvais esprit gagnait les maisons qu'il avait continué à fréquenter : il les abandonna. Il hante encore à cette époque le salon de Mme de Staël, où Gouverneur Morris l'avait vu trôner l'année précédente et se laisser comparer à Newton. Mais, aigri contre les constitutionnels (le seul ou à peu près avec lequel il ait conservé de bonnes relations est Talleyrand), il se rapproche des démocrates, de la future Gironde, qu'on appelle alors le parti brissotin. Brissot et Sieyès s'étaient d'ailleurs connus à Chartres et aux Amis des Noirs. Sieyès reste un fidèle de Condorcet. Il va se lier avec les nouveaux venus, Vergniaud et autres. La *Notice* exagère très probablement lorsqu'elle déclare que c'est à peine s'il avait de simples rapports de société avec huit ou dix députés d'alors (3). Si ses relations avec les Girondins se développent sous la Convention, il n'est pas douteux qu'elles n'aient commencé sous la Législative. Il y a là un personnel nouveau et inexpérimenté que Sieyès veut utiliser pour ses fins politiques. Il y déploie les facultés de diplomatie dont il est doué, car, comme le remarque justement Sybel, l'absence de sens pratique qui rend si souvent les savants impropres à la vie publique ne se manifeste chez lui que dans les grandes théories : pour le manie-ment des affaires courantes, pour la lutte journalière des partis, il possède au contraire une rare habileté et un calme imperturbable (4).

Sa grande amie est à cette époque Mme Rousseau, avec laquelle il paraît s'être lié au temps de l'assemblée provinciale de l'Orléanais, femme intelligente et cultivée, qui se piquait de littérature et à laquelle

sa fortune permettait de tenir un salon. C'est elle probablement qui, dans son ultime vieillesse, confiait à Lamartine l'immense admiration qu'elle avait conçue pour l'abbé (1). Celui-ci fréquente également chez Mme Roland, qui naguère encore le criblait de flèches, et chez Mme Dodun, de la place Vendôme, deux autres Égéries de la Gironde (2). En même temps, Sieyès garde le contact avec les milieux orléanistes, où Brissot avait toujours eu ses entrées. Il résulte des notes de Fortoul qu'il est à ce moment-là en relations avec le jeune duc de Chartres, le futur Louis-Philippe.

Il assiste en témoin dépourvu d'illusions aux heurts, aux « altercations misérables » qui se produisent dès le début entre le roi et une Assemblée toute neuve. Il sait que la Cour essaiera d'en profiter pour sa contre-révolution. Il craint que ses nouveaux amis ne soient sévèrement dupés en cette affaire. Il voudrait les prémunir de ses conseils.

Pendant l'hiver et le printemps, un problème surplombe tous les autres : Guerre ou Paix ? La Cour, à titre de diversion à ses embarras intérieurs, désire la guerre, une guerre partielle. Les Brissotins aussi, pour des raisons différentes, désirent la guerre : ils y voient un moyen de démasquer le roi et de surexciter l'esprit public, en même temps que de relever l'assignat et de servir ainsi l'intérêt des négociants et acquéreurs de biens nationaux qui les ont élus. Cette guerre, ils ne la redoutent point générale. — Sieyès était porté à sympathiser avec les Girondins. Il est probable que, comme eux, il voulait l'union de toutes les forces vives de la Révolution, l'alliance devant l'Europe de la bourgeoisie et du peuple contre les anciens privilégiés.

Au contraire, le parti Lameth, demeuré très influent, voulait la paix. Mais La Fayette se séparait de lui sur ce point. Il y avait donc une possibilité de rapprochement entre le groupe de Sieyès et les Fayetteistes. A cette possibilité se réfère sans doute une assertion de La Fayette dans ses *Mémoires* : le général aurait, pendant l'hiver de 1791-1792, reçu des ouvertures de la part de Condorcet et d'autres députés amis de Sieyès et chefs du club jacobin. La Fayette leur aurait fait les mêmes réponses qu'il avait opposées les années précédentes aux Lameth, alors chefs de ce club (3).

La guerre éclate en avril. Elle était l'œuvre du ministère brissotin, arrivé au pouvoir en mars. Dans ce ministère, un homme surtout s'était signalé par son ardeur belliqueuse, Dumouriez, qui, contrairement à tous les usages, vint lire à la tribune de l'Assemblée toute la correspondance diplomatique (4). Précisément Dumouriez, qui avait fréquenté l'entourage de Mirabeau, avait frappé Sieyès. La Fayette parle d'un grand engouement ; s'il faut l'en croire, lorsqu'en juin 1792, dans une conférence tenue à Givet entre La Fayette, Latour-Maubourg, Narbonne et Tracy d'une part, et, de l'autre, Rœderer, on eut prouvé à celui-ci la conduite équivoque de Dumouriez, Rœderer déclara qu'il croyait impossible de détromper l'abbé Sieyès à son égard (5). Or, les relations étroites de Dumouriez avec le parti d'Orléans sont bien

connues. Le duc de Chartres n'allait pas tarder à devenir l'un de ses principaux collaborateurs militaires, l'autre étant Valence, le gendre de Mme de Genlis, gouvernante des enfants d'Orléans. Dumouriez d'autre part, ennemi par instinct de l'Autriche, était partisan d'une alliance avec la Prusse et espérait beaucoup à Berlin de l'influence des philosophes. C'est, au point de vue diplomatique, la position même de Sieyès pendant la plus grande partie de sa carrière. Ajoutons enfin que Dumouriez était un grand admirateur du duc de Brunswick, mis à la mode par Mirabeau; il voulait lui réserver dans la nouvelle organisation de l'État français une place éminente. Tel fut aussi, semble-t-il, à diverses époques, le sentiment personnel de Sieyès; mais aucun document authentique ne permet d'affirmer que Sieyès inspira les projets girondins. Malgré tout, ces coïncidences multiples ne manquent pas d'être troublantes.

Ici pourrait donc se placer une première expérience de l'abbé, qui, toute sa vie, cherchera à s'appuyer sur un chef militaire pour rétablir l'ordre dans l'État, sauf à le reléguer ensuite au second plan. Il n'est pas invraisemblable qu'en 1792 il ait songé à Dumouriez (bien que celui-ci ne parle pas de lui dans ses *Mémoires*), comme plus tard il songera à Joubert, à Hoche, à Moreau, à d'autres, comme finalement il songera à Bonaparte. Ses vues toutefois ne prirent pas corps. Les plans de Sieyès demeuraient en quelque sorte dans les nuages. Il s'appuyait sur des républicains; et lui-même n'attachait à la présence ou à l'absence d'un roi aucune importance fondamentale, ce qui explique et l'imprécision de sa pensée et le vague avec lequel il l'exprimait. On trouve un écho de ces flottements dans l'*Histoire des Girondins*, faite pour une part avec des témoignages de survivants de cette époque. « Derrière ces plans républicains et dans l'ombre de ses dernières pensées ou de ses réticences, dit Lamartine, se cachaient peut-être un trône constitutionnel et l'avènement d'une dynastie révolutionnaire. Mais il était loin de les laisser entrevoir aux Girondins. Sieyès... espérait reprendre son ascendant sur les opinions et sur les affaires par l'organe de Vergniaud (1). » A la vérité il n'était pas certain que Sieyès voulût d'une nouvelle monarchie héréditaire. Peut-être songeait-il simplement à faire d'un nouveau prince (Orléans ou Brunswick?) le chef élu de la nation, ce qui eût concordé avec ses préférences théoriques secrètes, telles qu'elles transpirent dans la polémique, déjà citée, avec Paine. Ainsi s'expliquerait l'accusation lancée contre lui par Barnave d'avoir, dès la fin de la Constituante, d'accord avec Pétion, Buzot et autres, pensé à substituer à la tête de l'État le principe de l'élection au principe de l'hérédité (2).

Sieyès paraît avoir songé à mettre Danton dans son jeu et dans le jeu des Girondins. La politique de Danton est à cette époque fort incertaine. Il louvoie entre la gauche jacobine, à laquelle ses origines le rattachent, les constitutionnels, de la faveur desquels il a bénéficié à un certain moment (il a été protégé en juin par les Lameth), les

Girondins et même les Orléanistes, avec lesquels sa collusion après Varennes semble établie. Sieyès espérait le détacher de Robespierre et de Marat, sur lesquels il n'avait pas de prise et s'efforçait de faire comprendre aux Girondins la nécessité de cette alliance. Danton d'ailleurs ne s'y refusait pas ; dès la fin de l'Assemblée constituante, il avait esquissé avec Sieyès un rapprochement que celui-ci s'était alors borné à subir et dont les notes de Fortoul portent mention. Danton était en tout cas l'ami intime de Dumouriez, avec lequel il collabora d'une manière très active au lendemain du 10 août. Comme lui, il croyait à l'alliance prussienne. Mais Danton était en proie à l'hostilité du salon Roland. Mme Roland, qui avait pour lui une antipathie ancienne, le considère, après les massacres de septembre, comme un monstre ; et la rupture définitive allait se produire dès les premiers jours de la Convention.

Les Jacobins avaient toujours Sieyès pour membre ; mais celui-ci ne se rendait pas aux séances. Depuis juin 1791, une ombre planait sur lui dans la Société. Son souvenir y est toutefois invoqué incidemment. A la séance du 4 juillet 1792, un membre insiste pour que la patrie soit immédiatement déclarée en danger ; et il souhaite, afin que cette déclaration soit accompagnée de signes éclatants, qu'on reprenne l'idée ingénieuse, lancée par Sieyès l'année précédente, d'un manifeste à envoyer aux 83 départements. Aucun incident n'a lieu sur ces observations. Mais il en est créé un le 22 août. Un article de la *Sentinelle* a cité Sieyès et Rabaut Saint-Étienne parmi les personnes dont le nom est recommandé aux électeurs en vue des élections à la Convention. « On est étonné, dit Laurent, que le rédacteur jacobin ait pu oublier la séance du 20 juin, dans laquelle le prêtre Sieyès fut accusé par MM. Buzot, Pétion, Voidel et Billecocq d'avoir apposé leurs noms sur une déclaration qu'ils n'avaient point signée et par MM. Barère et Botidoux d'avoir escroqué les leurs. » Et la société arrête que M. Louvet sera invité à venir rendre compte « des preuves de patriotisme de MM. Sieyès et Rabaut Saint-Étienne ».

En fait, les sympathisants de la Gironde se réunissent surtout au club de la Réunion, dont l'histoire est entourée d'un certain mystère (1). Les membres les plus influents et les plus hardis de la gauche paraissent s'y être groupés. Le club semble avoir joué en 1792 un rôle important. Il devait subsister encore l'année suivante.

En mai et juin 1792, Sieyès était de nouveau à Auteuil, où il se trouvait encore au début de juillet. Puis il se rend à ce que la *Notice* appelle « une campagne éloignée de plus de soixante lieues (2) », chez un de ses amis. La résidence était, d'après Fortoul, Beauvais-sur-Cher. C'est là qu'il apprend par Cabanis l'affaire du 10 août. Ce grand événement, dit la *Notice*, ne l'étonna point (3). » D'après le même texte, il écrivit à Paris : « Si l'insurrection du 14 juillet a été la révolution des Français, celle du 10 août a été la révolution des patriotes. » Mais il ajoutait : « Le Corps législatif s'en est-il emparé et va-t-il la diriger sans partage en

attendant la nouvelle Convention? » Quelques semaines plus tard, un autre ami, Régnier, l'informait des massacres de septembre. Journées indignes à coup sûr de celle du 10 août! Rien néanmoins ne paraissait perdu. La Convention ne saurait-elle pas tout remettre en ordre? Toujours est-il que Sieyès songeait, s'il faut en croire la *Notice*, à se choisir pour l'hiver « une retraite plus reculée encore (1) », lorsqu'il apprit son élection par trois départements (2).

A la vérité, l'élection de Sieyès n'était pas une simple improvisation du corps électoral. Il n'y était peut-être pas demeuré personnellement aussi étranger qu'il veut bien le dire.

XXII. — LES ÉLECTIONS A LA CONVENTION.

Le 10 août, l'Assemblée avait suspendu le roi et laissé à la Convention nationale le soin d'assurer la souveraineté du peuple, le règne de la liberté et de l'égalité. Le décret de convocation du 11 août invitait tous les Français sans distinction (sauf les domestiques) à procéder à la formation de la nouvelle assemblée. C'était le suffrage universel; mais l'élection avait toujours lieu à deux degrés. La désignation des électeurs secondaires fut faite le 26 août; et l'assemblée électoral se réunit dans chaque département en une ville désignée d'avance, le 2 septembre et les jours suivants.

Sieyès n'était pas exilé de la Convention comme il l'avait été de la Législative par son titre d'ancien membre de la première Assemblée. Ce titre semblait l'y appeler au contraire, en un moment où l'on recherchait les autorités du début de la Révolution. La Convention avait le pouvoir constituant et la réputation de Sieyès dans cet ordre d'idées demeurait immense. Il était donc naturel qu'on songeât et qu'il songeât à son élection — ailleurs qu'à Paris, où il eût été débordé par le mouvement populaire. Les relations nouées dans les milieux girondins, et spécialement dans le salon de Mme Rousseau, trouvèrent là un emploi qui n'avait rien d'imprévu. Les notes de Fortoul l'attestent.

En ce qui concerne la Gironde, tout le monde est d'accord pour penser que Vergniaud l'avait fait porter sur la liste en même temps que Condorcet. L'assemblée électoral se tint à Libourne. Le 3 septembre, Boyer-Fonfrède fut élu président; le 5 au matin, un premier scrutin eut lieu, où Vergniaud fut désigné; le soir du même jour, Guadet et Gensonné passèrent; le 6, successivement, Grangeneuve et Jay furent nommés. C'étaient les têtes de liste locales, dont il fallait d'abord assurer le succès. Mais, pour la proclamation du sixième député, le président réclama le silence et dit : « Messieurs, l'assemblée électoral vient de donner un nouveau représentant à la Nation. Mirabeau se connaissait en hommes; il disait de celui qui a réuni vos suffrages que son silence était une calamité publique.... » Sieyès obtenait 529 suffrages sur 653 votants. Le résultat est salué par des applaudissements. Le 7 septembre, Con-

dorcet est nommé septième député du département; et l'on décide d'envoyer sur-le-champ un courrier extraordinaire à Paris pour informer les nouveaux élus. Les cinq autres députés furent désignés ensuite. Le président, Boyer-Fonfrède, ne passa que le 7 au soir.

L'élection de la Sarthe est également attribuée par Fortoul à l'influence des Girondins (1). Elle eut lieu dans des conditions analogues, le nom de Sieyès se trouvant ici encore accouplé avec celui de Condorcet. L'assemblée se réunit à Saint-Calais sous la présidence de Philippeaux. Sieyès fut choisi le dixième, le samedi 8 septembre, après un ballottage. Condorcet avait été élu le septième, au troisième tour (nommé dans l'Aisne, il devait refuser). « Les plus vifs applaudissements ont couvert, dit le procès-verbal, l'élection de l'immortel auteur de la *Déclaration des Droits de l'Homme*. » L'Assemblée charge alors son président d'écrire à Sieyès et d'envoyer un courrier porter la lettre. Un volontaire se présente, qui propose de faire le voyage à ses frais. L'assemblée accepte et arrête qu'il en sera fait mention au procès-verbal comme de la lettre du président. Cette lettre célèbre encore l'ami de Mirabeau, déclare que les électeurs de la Sarthe viennent de s'immortaliser en le choisissant; elle ajoute que la seule idée d'un refus serait injurieuse et « indigne d'un grand homme ». — En fait, le courrier ne put trouver Sieyès à Paris, et un avis fut inséré dans le *Moniteur* du 10 septembre.

L'assemblée de l'Orne, réunie à Domfront, est présidée par Dufriche-Valazé, autre Girondin notoire, qui, le 5 septembre, a été élu le premier. A l'une des élections suivantes, Priestley, « naturalisé français », est désigné. Puis, dans un ballottage, le nom d'Anacharsis Cloost (*sic*), « prussien naturalisé français », apparaît. Le 10 septembre, Sieyès est nommé le huitième, après un ballottage, et on décide de l'en informer par courrier. L'assemblée avait donc fait de l'électisme, voire de l'internationalisme. Elle avait témoigné du plus pur enthousiasme révolutionnaire. Le choix des suppléants fut même interrompu par la présentation d'un enfant nouveau-né, fils d'un volontaire parti pour les armées, que l'assemblée reconnut sur-le-champ pour son filleul, et auquel elle donna les prénoms d'Almyre-Hyacinte-Électeur!

Sieyès opta pour la Sarthe, sans doute parce qu'elle avait, plus que l'Orne, flatté son amour-propre d'auteur. Et peut-être ne se souciait-il pas d'être, dans la Gironde, effacé par la toute-puissance de Vergniaud. Simple conjecture d'ailleurs, car les rapports entre commettants et élus n'étaient pas à cette époque très étroits. C'est ainsi que les archives de la Sarthe ne contiennent aucune trace de son activité comme député du département.

En tout cas, il ne songea pas à refuser. Il n'osa pas, s'il faut en croire la *Notice*. Il se mit en route et il arriva à Paris et à la Convention le même jour, le 21 septembre. Grégoire, qui rejoignait lui aussi l'Assemblée, raconte qu'il le rencontra à la poste d'Étampes et que l'avenir lui paraissait sombre (2). A toutes les époques, Sieyès s'est plus ou moins lamenté sur les événements. Son amertume est désormais défini

et il semble parfois qu'il s'y complaise. Elle prend à l'occasion un tour sarcastique. C'est vers le même temps que se place l'anecdote suivante, racontée par Rœderer : « ... Nous regardions jouer des marionnettes en plein air, aux Champs-Élysées, Sieyès, Girardin et moi. Cela me rappela que, quelques jours auparavant, un joueur de marionnettes était venu demander au département une somme de ... pour marionnettes nationales et patriotiques jouées en 1789 par ordre de la Commune. Je racontai le fait. — Il serait plaisant, dit Sieyès, que la Révolution eût été jouée par ordre comme ces marionnettes ; mais, si cela est, elle ne l'a pas été de même à crédit (1). » — Le philosophe qui ne croyait qu'à l'existence des idées et qui s'est aperçu qu'il y avait des hommes est tout entier dans ce trait cruel et douloureux.

SECTION II

LA CONVENTION

I. — SIEYÈS ET LES PARTIS.

Dépaysement total, telle fut la première impression de Sieyès à la Convention. La *Notice* s'étend sur ce point avec quelque complaisance (1). Il se croit transporté par une puissance magique dans un pays inconnu. On a oublié la Révolution, qui était la chose de Sieyès. L'histoire en est perdue ou altérée, comme si elle s'était passée « dans la grande Tartarie ». Ses auteurs sont entourés de méfiance, car ils connaissent la loi sainte, que des usurpateurs ont mutilée et profanée. L'entrée en scène du peuple, ou de ce qu'on prétend être le peuple, c'est-à-dire de la populace parisienne groupée au hasard des carrefours, n'est que la caricature sinistre des insurrections légitimes et sacrées du 14 juillet et même du 10 août. Les mœurs extérieures ont changé, ce qui choque l'austérité et la correction bourgeoise de l'abbé. « Partout, les formes sales, le langage corrompu, les appétits brutaux sévissent et sont tenus pour des signes de patriotisme. »

De fait, les événements avaient marché depuis la Constituante. On était loin de l'atmosphère censitaire et « juste milieu » dans laquelle s'était terminée la première Assemblée. Pourtant, Sieyès se rencontre dans une certaine mesure avec les mêmes hommes. Il retrouve 96 anciens collègues, parmi lesquels Barère, Boissy d'Anglas, Buzot, Defermon, Durand de Maillane, Grégoire, Lanjuinais, La Revellière-Lépeaux, Merlin de Douai, Pétion, Rabaut Saint-Étienne, Reubell, Robespierre, Sillery, Treilhard, Vadier. Parmi les anciens membres de la Législative il connaît l'élément dirigeant : Vergniaud et ses amis. Au total, c'est la même composition bourgeoise que dans le Tiers des États généraux, avec la même prédominance des hommes de loi.

Sieyès fera partie du centre, parfois nommé le ventre, la plaine ou le marais. On l'y représente tapi, surnois et tremblant, résumant la timidité, l'envie haineuse de cette partie de l'Assemblée. Il y a beaucoup de sévérité inutile dans cette appréciation. Qu'était-ce au juste que le centre ? Oublions les notions parlementaires actuelles et même celles de la Constituante. La Convention offre cette particularité de ne pas posséder de droite : elle ne compte pas de parti réactionnaire

hostile à la Révolution. Très vite, elle va se diviser pour la plus grande part en Montagnards et Girondins. C'est un problème fort contesté que la nature et l'étendue des désaccords qui les séparent. Centralisation ou fédéralisme, dit Aulard. Questions économiques beaucoup plus larges, déclare Mathiez, les Girondins traduisant les conceptions libérales de leurs électeurs bourgeois, à l'encontre des Montagnards, partisans de l'économie dirigée. Toujours est-il que les uns et les autres sont plus « avancés » que le « centre », composé quant à lui d'individualistes modérés qui se réclament de 1789. Par le déplacement de leurs voix, les hommes du centre ont seulement fait pencher la balance dans un sens ou dans l'autre. Ces votes alternés furent-ils toujours déterminés par la peur, par le besoin de voler au secours de la victoire? Furent-ils au contraire souvent le fait d'une tactique, en vertu de laquelle les « crapauds du marais » cherchaient à préserver leur indépendance face aux deux armées politiques rivales? Les deux explications sont possibles, conciliables même. Une trentaine seulement d'hommes de la plaine (alors que cette fraction représentait plus du quart de l'Assemblée) donnèrent des gages positifs de leur adhésion aux deux partis. Pariset en conclut très justement que le « centrisme » constitue un état d'esprit positif et non pas seulement une attitude de prudence craintive (1). — Parmi les indépendants du centre, Sieyès allait être l'un des plus indépendants. Le scrutin qui partagera durablement l'Assemblée est celui du 13 avril 1793, contre Marat : les Girondins votaient oui; les Montagnards votaient non; le centre se partageait; Sieyès est porté ce jour-là comme absent, ce qui représentait une opinion.

Au début d'ailleurs, Sieyès continue avec le parti girondin les relations nouées sous la Législative. Après de ces hommes il demeure une manière d'oracle et conseille une politique vigoureuse, à laquelle il voudrait intéresser Danton. Lamartine lui prête de vastes projets : écraser Robespierre, mater la commune en concentrant 20 000 hommes choisis dans les départements pour entourer la Convention, s'emparer de l'Hôtel de Ville, constituer un directoire républicain (2). Nous n'avons aucune preuve d'intentions aussi précises, quoique les premiers points au moins soient vraisemblables; mais la collaboration avec les Girondins ne paraît pas douteuse. Toutefois il les considérait comme des étourdis; et il se fatiguera de leur faiblesse (3). Il connaissait bien les hésitations de leurs chefs. Pétion, qui était à ce moment-là le plus populaire d'entre eux, n'avait que des vertus négatives. L'éloquence nonchalante et fleurie de Vergniaud n'était pas de l'action. Ce qui surtout découragera Sieyès d'utiliser les Girondins, c'est leur rupture avec Danton, qui s'accuse dès octobre, où ils lui font demander le compte de ses dépenses secrètes; ce sont aussi les déconvenues et les blessures d'amour-propre qu'il rencontrera dans sa collaboration avec eux au comité de constitution. Dès lors, au mois d'avril, son indifférence à leur égard sera totale. Il se bornera à attendre la fin de la tempête.

II. — SIEYÈS ET LES COMITÉS.

Le 4 octobre, au premier renouvellement partiel des secrétaires, Sieyès est désigné, en même temps que Buzot et Guadet. Le 11, il entre au comité de constitution, avec Paine, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barère, Danton et Condorcet. Le même jour, il est nommé suppléant au comité diplomatique. Le 13 octobre, il est nommé membre du comité de division et du comité d'instruction publique. A titre d'indication préalable, les députés s'étaient fait inscrire pour les comités à nommer. Sieyès en la circonstance avait affirmé une fois de plus la vocation constituante que chacun lui reconnaissait. Le comité de division devait poursuivre l'œuvre de délimitation des différentes circonscriptions du territoire entreprise par la première Assemblée; il y avait donc aussi sa place marquée. L'enseignement, matière pour laquelle le comité de constitution de la Constituante avait reçu en 1790 la compétence nécessaire, et sur laquelle Talleyrand avait présenté un rapport célèbre, rentrait également dans les préoccupations de Sieyès : Mirabeau n'avait-il pas voulu faire de lui une sorte de ministre de l'Éducation nationale? Quant à la diplomatie, dont l'abbé semble avoir contracté le goût dans l'entourage du tribun, elle va devenir de plus en plus sa spécialité de remplacement, une espèce de violon d'Ingres dont il jouera lorsque ses conceptions constitutionnelles ne pourront pas triompher; car la politique étrangère, dans les Assemblées démocratiques, a été longtemps moins âprement surveillée que la politique intérieure : elle a pu devenir quelquefois la chose des techniciens et des experts.

III. — LE PROCÈS DU ROI.

Mais une affaire tenait en l'état toutes les autres : le jugement du roi, dont la Législative n'avait pas réglé le sort. Dans cette affaire, l'aspect juridique disparaissait, l'aspect politique dominait tout. Il s'agissait de savoir si la Révolution affirmerait ou non aux yeux du monde une rupture éclatante et définitive avec le passé, si les révolutionnaires « brûleraient leurs vaisseaux », selon la forte expression que Merlin devait employer plus tard (1).

Le 21 septembre, la Convention avait voté l'abolition de la royauté. Mais c'était un vote d'enthousiasme et presque de surprise. Le terme de République n'apparaît que le 22 et par voie détournée : on décide que les actes publics porteront désormais la date de l'an 1^{er} de la République. La veille même, avant l'abolition de la royauté, Danton avait fait voter que toute constitution devait être acceptée par le peuple, ce qui n'excluait pas une restauration monarchique.

C'est en réalité dans le procès du roi que devait s'étaler, sans possi-

bilité de retour en arrière, l'existence d'un ordre de choses nouveau. Ce procès figurait pour la Convention un *saltus mortalis*, dont le double résultat devait être de créer à l'extérieur des difficultés supplémentaires avec l'Europe monarchique et de consolider à l'intérieur tout un personnel politique : pendant près de dix ans, la présence au pouvoir des régicides, des « votants », sera, comme l'ont relevé Vandal, Bainville et Madelin, la clause non inscrite de toutes les constitutions et de tous les coups d'État.

A priori, Sieyès qui, en juin 1789, avait voulu « couper le câble », dont le caractère ne répugnait à aucun acte de décision, qui méprisait Louis XVI et qui recherchait déjà la consécration d'une nouvelle caste gouvernante comme il avait entendu créer une nouvelle classe de propriétaires, ne devait reculer devant aucune solution, si énergique fût-elle. Mais la Convention ne s'avança qu'avec lenteur et prudence.

Dans le procès, l'abbé n'a joué qu'un rôle assez obscur. Néanmoins, son attitude peut être reconstituée par la confrontation de divers témoignages. A aucun moment Sieyès ne paraît s'être placé à un point de vue passionnel. Deux ordres de considération dominaient sa pensée : l'intérêt de la Révolution au-dedans, l'intérêt de la France au-dehors.

Lamartine a prétendu que, par haine de Robespierre, Sieyès voulait à tout prix sauver la tête du roi, qu'il désirait seulement garder la famille royale en otage jusqu'à la paix, pour la bannir ensuite à perpétuité. Assertion bien surprenante : si telle était l'intention de Sieyès, comment expliquer qu'il ne l'ait jamais proclamée ultérieurement, à une époque où il avait un intérêt majeur à se disculper ? La cause du bannissement a été longuement défendue dans le salon Roland ; mais il ne semble pas que Sieyès ait figuré parmi ses zélateurs ; les témoins directs ne le citent pas (1). Il y a même un témoignage en sens contraire (2).

Le premier vote dans lequel l'abbé eut à prendre parti portait sur la proposition Pétion tendant à déclarer : 1^o que Louis XVI serait jugé ; 2^o qu'il le serait par la Convention nationale. Ce vote intervint le 3 décembre, après la découverte de l'armoire de fer, en un moment où le sort du roi se discutait depuis de longues semaines. Une intervention de Robespierre menaçait de brusquer les choses ; ce dernier demandait que la Convention, non en vertu d'une procédure légale, mais par un acte politique, déclarât Louis XVI traître à la Nation, criminel envers l'humanité, et édictât contre lui la peine de mort. Pétion s'élevait contre cette thèse aussi bien que contre le renvoi du jugement aux tribunaux ordinaires. Son système pouvait se résumer ainsi : tout le monde est d'accord sur la culpabilité ; on diffère d'avis sur la peine applicable ; un jugement est donc nécessaire ; ce jugement doit être prononcé par la Convention. Par là, Pétion espérait obtenir une condamnation plus modérée. Les Girondins, qui étaient à l'origine du procès royal, entendaient bien ne pas le laisser dévier ; ils comptaient

même le diriger jusqu'au bout, tant au point de vue du fond qu'au point de vue de la procédure. Déjà, le 13 novembre, l'un des leurs, Fauchet, avait plaidé avec éloquence contre la mort.

Or, nous savons par Œlsner que Sieyès n'approuvait pas la proposition de Pétion (1). Elle témoignait, selon lui, de sentiments humanitaires, mais aussi de l'étroitesse de vue habituelle à son auteur. « Avec sa perspicacité coutumière, Sieyès prévoyait, dit Œlsner, qu'il serait impossible d'incliner l'Assemblée à plus de modération qu'un tribunal ordinaire. Il vota donc *contre*. » Le même auteur ajoute que, l'Assemblée une fois transformée en tribunal, Sieyès n'avait plus qu'à se plier à ses fonctions de juge, sans mesurer les conséquences politiques de la sentence. — Ce passage, que nous résumons, est curieux. Le seul point qui en ressorte avec certitude est la rigueur affirmée par Sieyès dans l'exercice de ses fonctions judiciaires; elle n'est pas pour nous surprendre. Il semble aussi en résulter que Sieyès eût préféré épargner à l'Assemblée la responsabilité de la condamnation. Mais il est douteux qu'il désirât éviter la mort de Louis XVI : il ne devait même pas voter l'appel au peuple. L'explication fournie par Œlsner, et sans doute suggérée par Sieyès lui-même, apparaît surtout comme une version à l'usage de l'étranger. L'abbé avait trop l'intelligence de ce qui se passait au-dehors pour ne pas penser qu'une attitude qui, en France, était presque imposée par l'opinion, avait besoin au-delà des frontières, fût-ce auprès des patriotes suisses, d'être expliquée, sinon excusée.

Après le 3 décembre, on accéléra. Une commission avait été nommée « pour préparer l'acte énonciatif des crimes dont Louis Capet est accusé et la série des questions à lui poser ». Le premier crime retenu était l'attentat commis le 20 juin 1789 à la souveraineté du peuple en suspendant les assemblées de ses représentants et en les repoussant par la violence du lieu de leurs séances. L'interrogatoire du roi commence au milieu d'un silence imposé : il a été interdit de faire aucune motion ni aucun signe d'approbation pendant que le roi sera à la barre. Les avocats sont choisis par l'accusé les jours suivants et font leurs plaidoiries le 26 décembre. A cette même séance, la Convention décrète que la discussion sur le jugement sera continuée toute affaire cessante.

Dans ce débat, qui dure plusieurs jours, les chefs girondins, Salle, Buzot, Vergniaud, Brissot, Gensonné, Pétion, exposent largement la thèse de l'appel au peuple. Le 14 janvier, la Convention décrète qu'elle ira aux voix par appel nominal sur les trois questions suivantes : 1^o Louis est-il coupable de conspiration contre la liberté de la nation et d'attentat contre la sûreté générale de l'État? 2^o Le jugement, quel qu'il soit, sera-t-il envoyé à la sanction du peuple? 3^o Quelle peine lui sera-t-il infligé? Le lendemain, on décide que le scrutin aura lieu par appel nominal à la tribune et que les députés pourront motiver leurs votes.

Sur la première question, il y a presque l'unanimité (707 oui, dont 16

avec des réserves de forme). Sur la seconde, il n'y a que 287 oui contre 424 non. Dans ce scrutin, Sieyès se sépare de ses amis girondins. Ceux-ci d'ailleurs ont déjà éprouvé un échec dans l'ordre adopté pour les questions. Ils auraient préféré que l'appel au peuple vînt en première ligne ; ils n'ont pu l'obtenir.

Le troisième scrutin intervient dans la séance suivante, qui dure plus de trente-six heures, du matin du 16 au soir du 17. L'appel nominal ne commence que le soir du 16, vers huit heures, après que Danton a fait écarter la majorité des deux tiers demandée par Lanjuinais. Presque tout le monde motive son vote, ce qui alourdit les opérations. Le premier opinant, Mailhe, en votant pour la mort, déclare : « Si la mort a la majorité, je crois qu'il serait digne de la Convention nationale d'examiner s'il ne serait pas utile de retarder le moment de l'exécution. » En posant inopinément la question du sursis, on cherche à prendre sa revanche du vote sur l'appel au peuple. Lorsqu'on arrive à Sieyès, il prononce simplement : *la mort*. Une légende fameuse lui fait dire : *la mort sans phrases*. Mais le procès-verbal de la Convention ne porte aucune trace de ce mot sottement cruel. Elsner, qui assistait à la séance et qui a entendu Sieyès, affirme qu'il ne l'a pas articulé (1). L'origine de cette fable est difficile à déterminer. On a prétendu que la formule devenue historique aurait été émise par Dyzeu (des Landes) et que la similitude de noms aurait entraîné ensuite une confusion (2). On n'en apporte aucune preuve. Il est plus simple de penser que ce mot, qui a été si longtemps exploité contre Sieyès, est une invention ou une demi-invention de ses ennemis. Il répondait au caractère taciturne du personnage, surtout après les abondantes explications produites à la tribune par les autres votants. Il se pourrait aussi qu'il déformât un propos que Sieyès aurait tenu devant ses collègues, mais en dehors de l'appel nominal, pour se plaindre de leur loquacité excessive.

Sur 721 votants, 366 s'étaient déclarés en faveur de la mort. Le lendemain, après un contre-appel rendu nécessaire par les erreurs dont on s'était aperçu, ces chiffres furent rectifiés. Il y avait 387 voix pour la mort contre 334. Mais, dans les 387, il y avait 26 suffrages en faveur de l'amendement Mailhe, ce qui ramenait le chiffre réel à 361, soit la stricte majorité absolue.

Buzot et Brissot obtinrent ensuite que fût posée la question du sursis. Celui-ci fut rejeté par 380 voix contre 310. Ici encore, Sieyès avait voté contre, avec les Montagnards. Or, le problème à résoudre n'avait aucun aspect juridique : il s'agissait d'une simple appréciation d'opportunité. Si l'attitude de Sieyès avait été celle que lui prête Elsner, il aurait dû voter le sursis.

Au vrai, Sieyès, qu'aucune passion ne déchaînait contre le roi, mais qui n'avait rien d'un humanitaire, ne s'est que médiocrement intéressé à la vie de Louis XVI. S'y fût-il intéressé d'ailleurs qu'il aurait estimé inutile de jouer une partie perdue d'avance. Malesherbes,

avocat du roi, qui l'avait connu à l'Assemblée provinciale de l'Orléanais, lui avait, à l'occasion du procès, dépêché un émissaire, un prêtre. Sieyès accueillit le visiteur par ces paroles : « Je vous entends, il est mort, mort : ne parlons plus de cela (1) ». Il n'était pas dans son tempérament de s'acharner contre le destin.

IV. — L'ADMINISTRATION DE LA GUERRE.

Le 1^{er} janvier 1793, la Convention avait décrété la création d'un comité de défense générale « pour s'occuper sans interruption, avec les ministres, des mesures qu'exigent la campagne prochaine et l'état présent des affaires ». Cette création était motivée par la situation extérieure, devenue redoutable : Pitt, naguère attaché à la conservation de la paix, avait renversé son attitude à la suite de nos succès en Belgique et du décret du 19 novembre sur la guerre de propagande. Le nouvel organisme devait être composé de membres de chacun des sept comités les plus importants. Sieyès y entre au titre du comité de constitution. Le comité de défense générale eut pour président Kersaint et pour vice-président Brissot, avec une majorité girondine. Il s'agissait en somme d'établir une collaboration étroite entre une élite de la Convention et les services de la guerre. Le ministre de la Guerre était, depuis le début d'octobre, Pache, un incapable et un débraillé; tous les généraux se plaignaient de lui; et les Girondins, par l'organe de Buzot et de Barbaroux, avaient eu plusieurs fois l'occasion de l'attaquer. La *Notice* parle de son administration en termes sévères (2). Mais Pache, Girondin d'origine, en évolution vers la Montagne, était défendu par Marat. Il avait pour principal collaborateur le chimiste Hassenfratz, qui avait joué un certain rôle au 10 août, et qui affectait un républicanisme exalté. Hassenfratz avait transformé le ministère de la Guerre en une sorte de club; il avait poursuivi tous les anciens employés de ses dénonciations. Pache et lui se trouvaient surtout en conflit avec Dumouriez, le dieu militaire de Sieyès; et il est probable que ce dernier se heurta dès le début au ministre et à son subordonné. Il devait en résulter entre Sieyès et Hassenfratz une haine durable.

Dès le 9 janvier, le comité, estimant urgente la réorganisation du ministère de la Guerre, avait nommé trois commissaires à l'effet d'en poser les bases dans le plus court délai. Sieyès, Doucet et Bréard avaient été désignés. Sieyès fut aussitôt chargé du rapport et en donna une première lecture le 13 devant le Comité. L'affaire vint à la Convention le 25. Au rapport étaient annexés trois projets de décrets. Le premier portait sur la création d'un Économat national, source commune où tous les ministères viendraient s'alimenter. Le second concernait l'organisation du ministère de la Guerre. Le troisième visait le service des armées pendant la guerre. L'ensemble était dirigé contre Pache et

calculé de manière à laisser à Dumouriez une assez large indépendance. Sieyès demandait que la Convention délibérât au moins immédiatement sur le second texte. Mais Garnier proteste en disant qu'on ne peut s'occuper tout de suite d'un projet aussi vaste ; et Louvet s'écrie : « Chassons d'abord les Bourbons ! » La Convention décrète l'impression et ajourne la discussion au lundi suivant, c'est-à-dire au 28.

En réalité, le projet, qui s'élevait à des vues générales, avait été jugé compliqué ; il n'avait plu ni à l'Assemblée, ni au comité lui-même. Dans le sein de ce dernier, les critiques se font jour après la séance de la Convention. Le lundi 28, Monestier attaque le plan de Sieyès « dont toutefois on ne prononce le nom qu'avec vénération ». Le 30, Thuriot, Bourdon et Jean Bon Saint-André prennent la même attitude et Jean Bon fait l'éloge du projet présenté par Fabre d'Églantine.

C'est que, le 28, la Convention avait marqué de nouveau sa froideur à Sieyès. Saint-Just était intervenu. Il avait d'abord souligné que le rapport de Sieyès supposait l'innocence personnelle du ministre. Ceci dit, Saint-Just reprochait à Sieyès de ne pas mettre le ministère sous la dépendance de l'Assemblée et de tendre à la monarchie. Fabre d'Églantine, le « chef des pourris », s'en prend surtout à l'Économat national. En revanche, Debry appuie le projet de Sieyès. Mais Buzot, tout en affectant un grand respect pour son auteur, le met en pièces : tout se ramène pour lui au renvoi de Pache ; quant au texte, il en propose le renvoi au comité. L'attitude de Buzot signifie à la fois que les Girondins ont l'esprit obnubilé par leurs difficultés personnelles avec le ministre et qu'à la suite du procès du roi les rapports se sont refroidis entre eux et Sieyès. Celui-ci était soutenu au contraire par Debry, de tendances montagnardes, qui avait été l'un des régicides les plus enflammés. Le 30 janvier, Barbaroux critique à son tour le projet de Sieyès, en termes modérés. Il appelle même l'Économat un « monument de prévoyance philosophique ». Mais, après lui, Salle, vieil adversaire personnel de Sieyès, formule, appuyé par Robespierre, un réquisitoire d'une bien autre portée. L'Économat, la seule partie originale du plan, est dénoncé comme une monstrueuse institution. Machine nouvelle, dispendieuse, fripons en grand nombre appelés à dilapider nos finances, voilà tout ce que Salle veut y voir. Et Robespierre aux aguets, Robespierre dont l'influence grandit chaque jour depuis 1791, Robespierre qui poursuit Sieyès de sa malveillance, s'empresse de faire décréter l'impression du discours de Salle. C'est la tenaille. Le 31, on entend d'abord Sillery, qui propose d'ajourner l'organisation du ministère de la Guerre, et de laisser les mains libres au nouveau ministre, sauf à lui demander des comptes dès le 10 février, car c'est dans quelques jours que les armées doivent entrer en campagne. Il se fait d'ailleurs accuser par Marat de vouloir tout simplement placer le général Valence au ministère. Le 2 février, Chambon et Salle demandent la destitution immédiate de Pache. Vainement Garrau fait-il observer qu'il s'agit du ministère et non du ministre, et Dubois-

Crancé qu'une commission a été nommée pour examiner sa conduite et qu'il faut en attendre les conclusions. Au fond, c'est la question de personne qui préoccupe tous les esprits. Et Barère ne réussit à faire admettre la priorité en faveur de son projet que parce que l'article 1 stipule le changement du ministre. Beurnonville est élu par la Convention le 4 février.

La *Notice* se plaint avec amertume que le projet de Sieyès ait été rejeté par tous les partis (1). Sieyès avait eu simplement le tort — irréparable pour un homme politique — de ne pas adapter ses plans techniques aux passions du moment, qui seules pouvaient leur servir de véhicule. Cette mésaventure n'a rien dans sa vie d'exceptionnel.

V. — LES TRAVAUX CONSTITUTIONNELS.

Dans les travaux constitutionnels, la rupture de Sieyès avec les Girondins s'accusa bien davantage encore.

C'est le 11 octobre que le comité avait été formé. Il comprenait, en dehors de Sieyès (élu le premier), Paine, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Barère, Danton, Condorcet. Six suppléants leur furent adjoints : Barbaroux, Hérault de Séchelles, Lanthenas, Jean Debry, Fauchet et Lavicomterie. La Gironde avait une majorité très nette. Aussi le projet qu'élabora le comité porte-t-il dans l'histoire le nom de Constitution girondine.

Le grand homme du comité aurait pu être Sieyès, qui l'espérait sans doute. Mais, en fait, ce fut Condorcet qui, revendiqué alors et par les Girondins et par les Montagnards, jouissait d'une situation privilégiée. Il possédait cette gloire d'avoir été l'un des premiers républicains français; et, à ce titre, il était vigoureusement soutenu contre Sieyès par Thomas Paine. Ses écrits innombrables avaient donné des gages à toutes les idées et par conséquent à tous les partis. De plus, sa renommée de savant était grande et semblait lui permettre de dominer les factions. Lui-même avait écrit qu'il ne serait d'aucune. Enfin, il était depuis longtemps l'ami intime de Sieyès, ce qui rendait les froissements plus difficiles. Condorcet fut désigné comme rapporteur. Le 21 octobre, Barère était monté à la tribune et avait déclaré : « La constitution d'une grande république ne peut être l'ouvrage de quelques esprits. Elle doit être l'ouvrage de l'esprit humain. Quiconque dans le monde est capable d'écrire une constitution est membre nécessaire du comité. Il faut l'inviter à publier ses pensées. » La Convention, d'enthousiasme, avait suivi Barère; mais les Girondins, absorbés par le procès du roi, se montraient peu pressés; et l'on ne parla plus des travaux du comité jusqu'au 15 février 1793, où Condorcet lut pendant plusieurs heures à la tribune un discours préliminaire sur la Constitution.

Nous ne savons rien de précis sur l'élaboration du texte. Dans son discours du 2 thermidor an III, Sieyès devait dire : « J'avais entrepris,

il y a plus de deux ans, de démontrer que c'est au système représentatif à nous conduire au plus haut point de liberté et de prospérité dont il soit possible de jouir. Les amis du peuple de ce temps-là firent arrêter mon travail à l'impression après la première feuille. Dans leur ignorance crasse, ils croyaient le système représentatif incompatible avec la démocratie. » Sur le principe même du gouvernement, l'opinion de Sieyès était donc considérée comme dissidente. Hérétique aussi sa division du Corps législatif en sections. Le 20 février, Amar monte à la tribune pour « dénoncer un délit ». L'imprimeur Baudouin avait annexé au rapport, à titre de variante, le projet de Sieyès. C'était la vieille idée de 1791 qui réapparaissait. Barère s'explique aussitôt sur l'incident : les projets qui n'ont pas réuni la majorité ont été insérés en appendice. Au surplus, Condorcet n'a-t-il pas dit dans son rapport : « Trois modes de former la loi ont fixé nos regards. Tous trois nous ont paru satisfaire aux conditions exigées. Dans tous trois, l'unité du Corps législatif reste dans son entière intégrité.... » ? — Malgré ce brevet d'orthodoxie, il fut décidé que les exemplaires de la Constitution envoyés aux départements ne renfermeraient que le texte lu à la tribune. La satisfaction platonique que le comité avait cru devoir donner à Sieyès se trouvait ainsi réduite à néant.

La Constitution girondine était surtout l'œuvre personnelle de Condorcet, aidé dans une certaine mesure par Paine. A la différence de Sieyès et de la Constituante, il ne faisait pas de l'idée de représentation son idée centrale. Il formulait dans ces termes le problème à résoudre : donner à un pays étendu et peuplé une constitution fondée uniquement sur les principes de la raison et de la justice, assurer aux citoyens la jouissance la plus entière de leurs droits et ne porter aucune atteinte à la souveraineté du peuple, à l'égalité et la liberté. La constitution était bien, en principe, représentative, vu les dimensions du territoire. Mais Condorcet faisait une large place au referendum et à l'initiative populaire. Tandis que, pour Sieyès, la représentation était en elle-même un bien, le signe d'un progrès, pour Condorcet, elle était plutôt un mal nécessaire, dont il y avait lieu d'atténuer les inconvénients dans toute la mesure du possible. — Par ailleurs, cette constitution républicaine organisait, moins fortement sans doute que ne le fera la Constitution montagnarde, la prépondérance du Législatif sur l'Exécutif et rejetait résolument le système de l'équilibre et des contrepoids. La suprématie de la loi était représentée par une Assemblée unique. A la subordination de l'Exécutif correspondait son morcellement : il était confié à un conseil de sept membres égaux entre eux, qui tenaient, il est vrai, leur office, non des législateurs, mais de la Nation elle-même. Le suffrage universel était organisé d'une manière compliquée, d'où l'inspiration de Sieyès n'est peut-être pas absente ; on prévoyait un double scrutin, l'un, public, de présentation, l'autre, secret, d'élection ; il s'agissait de dégager une élite représentative — Saint-Just disait véhémentement « un patriciat de renommées » — mais sans exclusion d'aucune

catégorie sociale. La Constitution était précédée d'une Déclaration des Droits plus complète que celle de 1789, qui comportait notamment le droit à l'instruction et le droit aux secours publics, déjà affirmés par Sieyès quatre ans plus tôt. Enfin elle contenait sur l'administration, sur la justice et même sur les affaires étrangères une foule de principes et de détails qui en faisaient l'instrument le plus long, le plus minutieux et le plus touffu qui dût jamais être présenté à une Assemblée française. Le génie prolixe de Condorcet s'y était donné libre cours.

Le rapport et le projet de Condorcet avaient été très mal accueillis.

Les Montagnards, qui en étaient déjà avec les Girondins à la période des hostilités aiguës, accusèrent la Girondine d'être liberticide. C'était l'insincérité habituelle des polémiques politiques, car il eût été difficile de rédiger un texte plus démocratique que cette constitution. Entre le projet girondin et le texte montagnard ultérieur, il existe une différence de degré plus qu'une différence de nature. Le premier accorde au Conseil exécutif une certaine indépendance, que le second lui refuse. « Si les membres du conseil sont les agents du pouvoir exécutif, disait Condorcet, ils ne doivent pas en être les créatures. » D'où leur origine nationale et non point parlementaire. D'où la durée de leurs pouvoirs, fixée à deux ans, alors que l'Assemblée disparaissait chaque année tout entière. D'où l'autorité qu'on leur conférait sur les assemblées départementales, où ils trouvaient leur principal point d'appui. Mais on a, croyons-nous, fortement exagéré les divergences des deux textes lorsqu'on a représenté l'un comme l'antithèse de l'autre. Mathiez a souligné avec quelque excès le caractère prétendument réactionnaire de la Girondine (1). Il est très exact qu'on ne saurait, comme il y insiste, séparer ces débats constitutionnels des positions politiques propres aux deux partis en cause. Tandis que les Montagnards voulaient faire d'un corps législatif, où ils gagnaient chaque jour du terrain, le centre de la politique française, les Girondins, appuyés sur les assemblées départementales, où ils disposaient d'une majorité incontestable, entendaient dessiner autrement les institutions définitives de la France. Mais il ne faut pas aller plus loin et accuser Condorcet d'arrière-pensées machiavéliques, dire par exemple qu'il concevait l'Exécutif comme le pouvoir dirigeant en face d'un Législatif frappé d'impuissance, ce qui eût démenti l'une de ses idées les plus fondamentales, ou encore qu'il avait inventé ses grandes communes qu'il substituait aux districts (mais dont il avait fait la théorie à la veille de la Révolution) pour noyer les populations urbaines des bourgs dans le flot des populations rurales. Pas plus lorsqu'il s'agit de Condorcet que lorsqu'il s'agit de Sieyès, on ne doit perdre de vue la continuité doctrinale, sauf à reconnaître que certains éléments du système ont pu être accentués ou adaptés en fonction des circonstances politiques. Il en est des grandes communes comme des sections de l'Assemblée législative, que Sieyès avait imaginées dès 1788 et qui n'ont rien d'une machine de guerre créée contre les Montagnards.

En revanche, les Montagnards formulaient des critiques plus plau-

sibles sur la complication inhérente à l'intervention directe du peuple en matière législative, telle qu'elle était prévue dans le projet girondin.

La postérité n'a pas été beaucoup plus bienveillante à l'égard des élucubrations constitutionnelles de Condorcet. La ferveur suscitée plus tard autour de son nom n'a pu s'étendre à ses conceptions politiques, dont il ne reste rien. Avec quelque sévérité peut-être, Sainte-Beuve semble avoir fixé les positions respectives de Condorcet et de Sieyès en ces matières lorsqu'il a dit : « Il (Condorcet) n'était auprès de Sieyès qu'un vulgarisateur abstrait adonné à des utopies arides ; mais celui-ci, outre l'originalité de l'invention, avait des vues et quelquefois des pratiques d'homme d'État (1) ».

Après l'escarmouche du 20 février sur la question des deux Chambres, on ne parle plus de la Constitution girondine jusqu'au 17 avril. Cette période trouble est remplie par les revers extérieurs et par la trahison de Dumouriez. Les Montagnards du reste ne tenaient pas à ce qu'une constitution fût établie tant qu'ils ne seraient pas définitivement les maîtres de l'Assemblée.

C'est l'époque où, dans la détresse économique générale, les premières mesures de terreur se dessinent, adoptées par l'unanimité de la Convention. Entre-temps, le comité de défense générale est réorganisé avec des pouvoirs accrus (25 mars). Sieyès y est élu le 26. La physionomie du nouveau comité est fort différente de celle de l'ancien : la majorité reste girondine, mais les chefs de la Montagne sont là, et, parmi eux, Danton et Robespierre. Le 5 avril, Sieyès fait connaître qu'il préfère rester au comité d'instruction publique « où il trouve à s'occuper autant que ses forces peuvent le permettre ». Le lendemain même, le premier comité de salut public, dont Danton serait en fait le chef, allait, formation réduite à neuf membres délibérant en secret, remplacer le comité de défense générale. Aussi bien ce dernier, pesante machine, avait-il étalé son impuissance dans la crise provoquée par la défection de Dumouriez. Quant à l'attitude effacée de Sieyès, qui aboutit à sa démission du 5 avril, elle s'explique, semble-t-il, par deux raisons. L'abbé avait été un admirateur fervent du général, dont il découvrait la félonie. Or il ne possédait pas l'audace d'un Danton qui, depuis longtemps conscient sinon complice des faits et gestes de Dumouriez, se retournait tout à coup contre lui et rejetait la faute sur les Girondins. La probité conseillait à Sieyès de disparaître. La prudence aussi ; le 3 avril, Robespierre avait dit à la Convention : « La première mesure de salut public à prendre est de décréter d'accusation tous ceux qui sont prévenus de complicité avec Dumouriez, et notamment Brissot. » Un autre motif, non moins puissant, c'est que, dans le comité d'instruction publique, jusqu'alors dominé par l'influence des idées de Condorcet, Sieyès espérait conquérir la première place.

À la discussion de la Constitution girondine, qui se poursuivit du 17 avril jusqu'à la fin de mai, il ne prit aucune part. Les Girondins, au

surplus, étaient si affaiblis par les événements que le débat manquait d'intérêt. Les journées des 31 mai et 2 juin allaient tragiquement le suspendre.

VI. — GIRONDE ET MONTAGNE AUX PRISES.

Dans la lutte entre Montagne et Gironde, ce sont les Jacobins qui prennent l'offensive, sous l'inspiration de Robespierre et de Marat. Le 13 avril, Marat est décrété d'accusation pour avoir prêché la révolte contre l'Assemblée et la guerre civile. A l'appel nominal, on compte 362 votants, dont 222 pour et 92 contre. Il y a 7 voix en faveur de l'ajournement et 41 abstentions. Sieyès figure sur la longue liste des députés « en mission, en congé ou absents ». Cette liste comprenait des éléments très variés, la plupart centristes ou montagnards. Sauf les cas d'excuse légitime, c'étaient tous des hommes qui préféraient demeurer spectateurs dans le combat. Le 24 avril, le Tribunal révolutionnaire acquitte Marat, qui rentre triomphalement à la Convention.

Dans le courant de mai, les chocs se renouvellent. La loi du maximum, qui atteste la mainmise de la Montagne sur l'économie nationale est votée le 4. Un peu plus tard, la nomination de la commission des Douze chargée d'enquêter sur la Commune, puis sa cassation, obtenue sous la pression de la foule, mettent encore aux prises les forces rivales. Le 28, la Convention revient sur son décret et rétablit la commission des Douze; mais celle-ci est sans force. Au contraire, la Commune prépare l'insurrection, qui va se développer les jours suivants. Le 31, la Convention est sommée de casser à nouveau la commission des Douze et de décréter l'accusation de 22 députés girondins. Elle consent à casser les Douze; elle se borne ensuite à lever sa séance pour fraterniser avec la foule. Demi-victoire seulement pour la Commune. Mais l'insurrection est rallumée. Tout se termine le 2 juin par un décret qui met en arrestation chez eux 29 députés et les deux ministres Clavière et Lebrun.

Il n'y eut pas d'appel nominal; par conséquent les attitudes individuelles n'eurent pas l'occasion de se fixer. Mais on a parfois reproché à Sieyès son inaction; ses liens avec les Girondins étaient notoires; lui-même d'ailleurs, deux ans plus tard, devait demander à la Convention le rappel des survivants. Barère, dont la conduite fut si équivoque au cours de ces journées, a articulé contre lui ce grief. A la vérité, qu'aurait pu faire Sieyès? Toute l'Assemblée se résigna à sa propre amputation. Il n'y eut dans son sein aucune résistance à la pression populaire : aucune n'était concevable. — Quant au fameux vote du 18 avril sur l'accusation visant Marat, il est d'autant plus difficile d'incriminer l'absence de Sieyès que quelques Girondins se trouvèrent dans ce cas, ou même, comme Isnard, votèrent contre.

VII. — LE COMITÉ D'INSTRUCTION PUBLIQUE.

En ces temps orageux, le comité d'instruction publique servait de retraite aux sages. Une bibliothèque y avait été établie. Thibaudeau déclare y avoir passé un peu plus tard tout le temps que lui laissaient les séances de la Convention (1). Le comité était en général composé d'hommes modérés, « car il y avait là fort peu d'influence à exercer sur les personnes et d'occasions de jouer un grand rôle dans la politique ».

On avait repris en décembre 1792 le plan que Condorcet avait déjà proposé à l'Assemblée législative : cinq degrés d'instruction, enseignement gratuit à tous les degrés ; de plus, des pensions temporaires seraient accordées, au degré supérieur, à un certain nombre de jeunes gens distingués, qui s'appelaient les élèves de la patrie.

Déjà, sous la Constituante, en septembre 1791, Talleyrand avait présenté, au nom du comité de constitution, un volumineux rapport sur l'instruction publique (2). On peut même se demander si ce rapport, pour lequel Talleyrand s'était fait aider par un certain nombre de savants, ne reflétait pas dans une très large mesure les idées de Sieyès. En d'autres circonstances, on a vu les deux anciens sulpiciens agir de concert. La distribution de l'enseignement dans le projet de Talleyrand annonçait, avec une division en moins, le projet de Condorcet. Ces deux projets offraient d'autres analogies. Ils étaient tous les deux calqués sur les circonscriptions administratives. Talleyrand couronnait son édifice par un Institut universel et Condorcet le sien par une Société nationale des Sciences et des Arts, qui étaient des institutions comparables. Pourtant, le projet de Talleyrand, que la Constituante n'avait pas eu le temps de discuter, s'était vu traité avec quelque dédain par la Législative, écarté même le 25 novembre 1791 dans un vote formel : c'est que le principe de la gratuité n'y était posé que pour l'enseignement élémentaire ; il était exclu aux autres degrés. Ces idées correspondaient aux tendances bourgeoises de la première Assemblée ; elles se conciliaient avec les vues personnelles de Talleyrand et de Sieyès, qui inclinaient l'un et l'autre vers une sorte d'oligarchie intellectuelle. Le comité de la Législative les avait trouvées insuffisamment démocratiques ; et celui de la Convention était imbu du même esprit. Mais bientôt nous verrons Sieyès reprendre partiellement, après avoir laissé passer le flot, le projet de 1791.

Le 13 octobre 1792, Condorcet avait été proclamé premier élu au comité d'instruction publique de la Convention. Sieyès n'arrivait que le dixième. Il donna sa démission le 17 octobre, ainsi que Condorcet et la majorité des autres membres : c'était la conséquence de l'activité qu'ils exerçaient ailleurs. Il ne resta au comité aucun membre notable, sauf Fouché, qui n'y joua aucun rôle. Parmi les remplaçants, peu d'illustrations. Au cours des mois qui suivent, la composition du comité subit

diverses vicissitudes. Du 28 février 1793 au début de juin, elle demeure au contraire sensiblement la même. Les figures les plus marquantes sont Daunou et Lakanal, élus en janvier, Condorcet, Barère et Sieyès rentrés le 28 février après l'achèvement des travaux du comité de constitution. Le 3 juin, après la chute des Girondins, le comité est renouvelé ; mais Sieyès en reste membre (ainsi d'ailleurs que Condorcet, qui n'y paraîtra plus) ; Daunou disparaît provisoirement (jusqu'au 27) ; il n'entre comme membre notable nouveau que Grégoire. La tendance politique dominante est de plus en plus une tendance centriste, orientée vers la Montagne (1).

Jusqu'au mois de mai, c'est le plan de Condorcet qui, avec des péripéties diverses, occupe le devant de la scène. Il se révèle néanmoins que beaucoup jugent le système de Condorcet trop compliqué, trop coûteux aussi, gros enfin de dangers politiques, dans la mesure où il se couronne par cette puissante Société nationale des Sciences et des Arts, que certains comparent au collège des prêtres de Memphis.

Sieyès est élu président du comité le 23 mai. Les événements politiques, qui ont fait pâlir l'étoile de Condorcet, le favorisent. Il va, pendant quelque temps, exercer une influence prépondérante avec, comme alliés, Daunou et Lakanal, deux autres anciens clercs. Daunou, ex-oratorien, avait, sous la Constituante, présenté un plan complet d'éducation nationale où il prévoyait le maintien des congrégations enseignantes. Lakanal, ex-doctrinaire, jeune et encore peu connu, venait de se distinguer dans le sein du comité. Selon sa méthode, Sieyès les utilisa.

Le point de départ de cette collaboration, c'est l'abandon des degrés supérieurs de l'enseignement. On se bornera aux écoles élémentaires, qui seront désormais appelées écoles nationales. Pour l'acquisition de connaissances plus complètes, on s'en rapportera à l'industrie particulière. Cette attitude ne faisait après tout que consacrer le résultat de toutes les discussions antérieures ; très sagement, Sieyès se limitait au principe sur lequel tout le monde était d'accord.

On a parfois expliqué les faits autrement. Sieyès voulait, a-t-on dit, tout comme Daunou, livrer les formes non élémentaires de l'enseignement aux restes des congrégations, qui n'étaient pas encore désorganisées et qui demeuraient en possession de leurs collèges (2). Que telle fût l'arrière-pensée de Daunou, c'est possible. Dans le *Plan d'éducation* présenté à la Constituante de 1790 par les instituteurs publics de l'Oratoire, ces vues s'évalent tout au long ; et, dans l'*Essai sur l'Instruction publique* que Daunou a fait paraître en 1793, on peut à la rigueur les apercevoir encore. Mais le cas de Sieyès est fort différent. Rien dans les textes émanés de lui n'autorise semblable hypothèse. Tout ce que nous savons de son passé, de sa formation intellectuelle, de ses préférences instinctives, y contredit. Il ne s'est à coup sûr livré en l'espèce à aucune entreprise cléricale ! On a soupçonné quelque hypocrisie dans le libéralisme qui dressait Sieyès et Daunou contre cette régie des progrès

de l'esprit humain que voulait organiser Condorcet. La raison de leur attitude commune est beaucoup plus simple : en bons tacticiens, ils se faisaient l'écho de l'opinion générale.

Outre les écoles nationales, Sieyès organisait des fêtes : il y voyait un moyen puissant de « s'emparer des idées et des mœurs publiques pour les mettre en accord avec une constitution républicaine ». Daunou atteste dans son *Essai sur l'Instruction publique* que c'était là une idée personnelle de l'abbé. « On sait que le comité a dû ce travail à l'homme qui nous a ramenés en 1789 à l'analyse de l'établissement social et qui a jeté parmi nous les fondements de notre organisation politique. » On en trouve du reste déjà l'indication dans ses écrits de l'époque. Il devait y avoir en tout quarante fêtes, dont quinze de canton, dix de district, dix de département, et cinq fêtes générales. En revanche, Sieyès écartait résolument une réforme dont on parlait déjà, le changement du calendrier.

Le projet Sieyès sort brusquement et tout d'une pièce dans la séance du 25 juin. Les bases en furent au plus tard arrêtées dans la première moitié du mois : dès le 13, le comité fait voter à la Convention un décret sur « les livres élémentaires destinés à l'enseignement national » ; c'est donc que dès ce moment on était d'accord sur la suppression des divers degrés d'instruction. Le 25 juin, Lakanal reçoit le mandat de présenter à l'Assemblée le projet de décret sur l'établissement de l'instruction nationale. C'est toujours la méthode de Sieyès : agir par personne interposée. Lakanal, au témoignage de la *Notice*, était bien vu à l'Assemblée (1). Le comité de salut public avait décidé de proposer la mise à l'ordre du jour immédiate. Le lendemain 26, lecture par Lakanal à la Convention : celle-ci ordonne l'impression du projet. La discussion s'ouvrira le lundi 1^{er} juillet.

Mais, dans l'intervalle, un incident se produit. Incident inattendu pour Sieyès, car, selon la *Notice*, le premier accueil de l'Assemblée n'avait pas été défavorable (2). Lakanal avait pris la précaution de soumettre au préalable le texte au club de la Réunion, où, « après quelques légers amendements, il n'y eut de partage d'opinion que sur la manière de le faire décréter en masse ou article par article ». Nous savons cependant, par un exposé de Sieyès lui-même dans le *Journal d'instruction sociale*, que l'énoncé de certaines fêtes souleva des murmures. Le rapporteur avait dû répondre à ceux qui lui criaient : « Qu'est-ce donc que la fête des animaux ? — Mes amis c'est la vôtre. » Quoi qu'il en soit, le projet parut soudain suspect à la Montagne. Le 30 juin, Hassenfratz, dont Sieyès s'était attiré, quelques mois plus tôt, la haine, le dénonce aux Jacobins. « Lakanal, disait Hassenfratz, n'est pas l'auteur le père de ce projet est le prêtre Sieyès, dont vous connaissez la perfidie. J'ai observé ce Tartuffe comme Aspasia observait la vipère pour se préserver de son venin. » Après ces invectives, Hassenfratz formulait diverses critiques — non sans mauvaise foi. A défaut d'une Société nationale, le plan de Sieyès prévoyait une commission centrale,

chargée notamment d'établir une méthode uniforme d'enseignement, et, dans chaque district, un bureau d'enseignement préposé à la surveillance des écoles nationales. Il s'agissait d'un contrôle purement administratif et moral. Sieyès, comme le relève la *Notice* (1), n'avait versé à aucun degré dans « la manie incurable de fixer dogmatiquement et de décréter législativement la *matière* de l'instruction ». Mais Hassenfratz affectait de voir dans la commission centrale une corporation qui dirigerait la République. Il incriminait d'autre part l'orientation donnée par Sieyès à l'enseignement : le dédain des arts mécaniques, préjudiciable, selon lui, aux intérêts économiques de la France et propre à la rendre tributaire des États voisins, enfin la place excessive attribuée aux fêtes. « Que veut-on faire des Français ? Des pantins, des chanteurs et des danseurs. » Et Hassenfratz concluait que ce projet liberticide tendait à l'anéantissement de la nation. Dans une brochure qui allait être publiée sous le titre *Réflexions sommaires sur l'éducation politique*, il reprit, avec un peu moins de violence, les mêmes arguments (2). L'esprit de la cabale montée contre Sieyès s'y révèle toutefois dans ces deux phrases : « Nous avons déjà, dans la Sorbonne et dans les Jésuites, des exemples de l'influence que peut prendre dans la République une réunion d'hommes adroits dirigeant l'instruction publique. Préservons-nous des malheurs qu'une semblable direction peut produire. »

Les Jacobins ayant fait à Hassenfratz une manière de succès, le comité s'en émut et jeta du lest. Sans supprimer la commission centrale, pivot du projet, il la faisait nommer par le Corps législatif au lieu du Conseil exécutif. Il supprimait l'article d'après lequel les élèves seraient « particulièrement exercés au chant et à la danse, de manière à pouvoir figurer dans les fêtes nationales ». On en ajoutait un autre, aux termes duquel les élèves aideraient quelquefois dans leurs travaux domestiques ou champêtres « les pères ou les mères de famille que leurs infirmités ou leurs maladies empêchent de s'y livrer ». On supprimait dix fêtes sur quarante, dont celle des « animaux compagnons de l'homme », qui avait soulevé l'hilarité de la Convention et avait paru entachée de matérialisme.

Le projet retouché ne fut distribué aux membres de la Convention que dans la séance du 14 juillet, et la discussion commença seulement le lendemain. Coupé parla d'abord et se prononça contre les vues du comité, auquel il reprocha le caractère fragmentaire de son plan, dont la majeure partie était consacrée « à des fêtes insignifiantes et sans intérêt ». Il proposait lui-même un programme beaucoup plus vaste. C'est d'arguments analogues que se servirent, ce jour-là et le jour suivant, Lequinio et Charles Duval. Le premier attaquait aussi les fêtes, accusant le comité « de paganiser la Nation française et de substituer l'adoration de la matière brute et insensible à celle de tant de divinités que l'imagination créa » ; il demandait deux degrés d'instruction. Le second préconisait un système beaucoup plus complet : tout

un luxe d'écoles de divers ordres et de diverses spécialités placées sous le contrôle suprême du comité d'instruction publique.

Ainsi, les Conventionnels se déjouaient. Ils n'avaient pas voulu du projet de Condorcet parce qu'ils l'estimaient trop ambitieux. Ils ne voulaient pas du projet de Sieyès parce qu'ils le trouvaient trop rudimentaire. Personne ne vint le défendre à la tribune. En réalité, dans un cas comme dans l'autre, la Montagne en avait contre les hommes encore plus que contre les systèmes. Il fallait que, par ses représentants les plus autorisés, elle mît elle-même la main sur l'éducation nationale. Après le discours de Duval, la discussion est interrompue; et Robespierre obtient que six commissaires soient chargés de présenter sous huit jours un projet de décret sur l'éducation et l'instruction publiques. Le projet de Lepeletier de Saint-Fargeau est aussitôt mis en vedette. Sieyès était vaincu. Il devait demeurer au comité jusqu'au 15 vendémiaire an II, c'est-à-dire trois mois encore, mais sans y donner aucun signe d'activité.

Quoi que l'on puisse penser des réalisations ultérieures de la Convention dans le domaine du haut enseignement, cet échec fut profondément regrettable. En fait, l'Assemblée ne fit rien pour l'enseignement primaire; et, en brumaire an III, Lakanal pouvait écrire : « La France ne gémirait pas aujourd'hui sur le vide de l'instruction publique... si les principales bases du plan que nous vous présentions n'avaient pas été rejetées.... »

VIII. — LA TERREUR.

Pendant une année, qui va être la grande année de Robespierre, Sieyès disparaît. A ceux qui plus tard l'interrogeront sur son attitude au cours de cette longue période, il fera la réponse fameuse : « J'ai vécu. » — Il sera toujours plus beau, a dit Sainte-Beuve, de répliquer avec l'âme d'André Chénier : « Et moi, j'ai mérité de mourir ! (1). » La conduite de Sieyès ne fut cependant pas isolée. Beaucoup parmi les hommes de la Plaine assistèrent impassibles aux luttes intérieures qui aboutirent à la chute des Hébertistes d'abord, des Dantonistes ensuite. Durand de Maillane avoue ingénument s'être tu « pour sa sûreté personnelle ». Le motif de prudence est-il même le seul ? Sieyès, dans ses papiers personnels, que Sainte-Beuve cite par fragments, paraît être souvent revenu sur le sujet, sans doute pour se justifier à ses propres yeux. La vérité est qu'il sentait sa totale impuissance. Il l'exprimait dans des maximes telles que *jusque datum sceleri* ou *ruit irrevocabile vulgus*. « Qu'importe, écrivait-il, le tribut de mon verre de vin dans un torrent de rogomme ? » Et le mot *Taisons-nous* revient sous sa plume comme un leit-motiv. Tout compte fait, ce silence et cette abstention comportaient plus de dignité que certaines agitations suspectes et que le procédé, si souvent employé pendant la Terreur,

qui consistait à dénoncer les autres pour sauver sa tête. Il arrive même à Sieyès de décrire sa position avec une sorte de grâce qui ne va pas sans courage, lorsqu'il y applique ces vers de Maucroix, l'ami de La Fontaine, écrits par leur auteur à plus de quatre-vingts ans :

Chaque jour est un bien que du ciel je reçois.
Jouissons aujourd'hui de celui qu'il nous donne.
Il n'appartient pas plus aux jeunes gens qu'à moi
Et celui de demain n'appartient à personne.

Elsner raconte qu'il se rendait toujours à l'Assemblée, dans le voisinage de laquelle il n'avait cessé de résider et « dont il ne pouvait demeurer éloigné (1) ». Sans doute eût-il préféré quelque retraite champêtre. Il voyait chez lui peu de personnes, se livrait à des promenades solitaires le long de la Seine et s'occupait de musique. C'est vers ce moment qu'il reçoit pendant plusieurs matinées Elsner, qu'il connaît depuis longtemps pour l'avoir vu aux Jacobins et ailleurs : il lui donne sur ses faits et gestes des explications qui formeront la trame de la *Notice*, parue après le 9 thermidor. — Peu de temps avant la chute de Robespierre, il fut, malgré tout, dénoncé aux Jacobins et sauvé, selon ses propres dires, par son cordonnier qui, présent à la séance, se serait levé pour déclarer : « Ce Sieyès, je le connais ! Il ne s'occupe pas du tout de politique : il est toujours dans ses livres. C'est moi qui le chausse, et j'en réponds ! » (2).

Il y eut pourtant, entre l'été de 1793 et celui de 1794, une circonstance où l'abbé dut faire une déclaration à la tribune. On était au plus fort du mouvement de déchristianisation. Tous les prêtres de la Convention abdiquèrent — sauf Grégoire ; mais ce dernier avait la foi ; et Sieyès en était dépourvu. Le 20 brumaire an II (10 novembre 1793), il prononça ces paroles, par lesquelles il se mettait en règle avec les passions ambiantes : « Je n'ai point de démission à vous donner, parce que je n'ai aucun emploi ecclésiastique. Mais il me reste une offrande à faire à la Patrie : celle des 1 000 livres de rente que la Nation m'avait accordées pour indemnité d'anciens bénéfices. Souffrez que je dépose sur votre bureau ma renonciation formelle à cette pension et que j'en demande acte ainsi que de ma déclaration. » D'après le *Moniteur*, le *Journal des Débats*, l'*Auditeur national*, les *Annales patriotiques et littéraires*, le *Mercure universel* et le *Journal de la Montagne*, cette déclaration fut couverte d'applaudissements.

Ce geste obligatoire aggravait la situation matérielle de Sieyès. Mais celle-ci était déjà très atteinte depuis que la Convention avait réduit l'abbé à 1 000 livres. Lorsque la Constituante ne lui en avait laissé précédemment que 6 000, il en avait pris son parti, car il avait, quoi qu'on en ait dit, des goûts modestes ; et, s'il tenait à l'argent, c'était — du moins à cette époque — par besoin d'indépendance. Mais l'amputation nouvelle opérée par la Convention l'avait angoissé ; et il avait dit ce jour-là à Daunou : « 6 000 livres, passe ; mais 1 000, *cela est*

trop peu. Qué veut-on qué jé fasse? Jé n'ai rien (1). » Dès lors, l'abandon de cette somme modique ne pouvait accroître beaucoup ses inquiétudes. L'indemnité législative de dix-huit livres par jour représentait déjà le plus clair de ses revenus.

Il est, au premier abord, singulier que Sieyès ait eu plus tard à se défendre d'avoir été un des « faiseurs » de Robespierre. Son silence et son inaction pendant cette période suffiraient à le justifier, si reproche il y a. Au surplus, nous avons déjà vu les deux hommes aux prises, soit en matière d'administration militaire, soit en matière d'enseignement. Il est constant que Robespierre détestait Sieyès, qu'il appelait la taupe de la Révolution. S'il faut en croire Barère (2), l'Incorruptible aurait dit : « L'abbé Sieyès ne paraît pas ; mais il ne cesse d'agir dans les souterrains des Assemblées ; il dirige et brouille tout ; il soulève la terre et disparaît ; il crée les factions, les met en mouvement, les pousse les unes contre les autres et se tient à l'écart pour en profiter ensuite si les circonstances lui conviennent. » (Elsner déclare que trois ou quatre fois « le moderne Clodius » attaqua Sieyès sans le nommer, soit à la Convention, soit aux Jacobins (3). L'accusation de robespierrisme a été néanmoins portée contre Sieyès, puisque la *Notice* la réfute longuement, avec un excès de zèle manifeste : elle prétend que Sieyès n'a jamais adressé la parole à Robespierre, ni Robespierre à Sieyès, ce qui est difficilement croyable (4).

Le rapprochement établi par la malignité des contemporains ne correspond-il pas aux emprunts que Robespierre a faits aux projets de Sieyès dans l'organisation des fêtes nationales et, en particulier, de la fête de l'Être suprême ? Le culte révolutionnaire est sans doute le résultat d'une longue évolution, qui s'est poursuivie au cours des années précédentes ; et il était conforme aux idées que des adeptes de Rousseau pouvaient se faire de la religion civile. Il n'empêche que le premier qui eut la conception distincte d'une sorte de consécration par symboles et par rites du nouvel ordre de choses fut précisément Sieyès — et cela bien antérieurement au plan d'éducation nationale de 1793. D'autre part, entre ce plan et les fêtes que fait décréter Robespierre, l'analogie est frappante. Le 18 floréal an II (7 mai 1794), la Convention institue quatre fêtes de commémoration révolutionnaire : le 14 juillet 1789, le 10 août 1792, le 21 janvier et le 31 mai 1793. La première de ces fêtes figurait dans le projet de Sieyès, où elle était intitulée fête de la Révolution française ; la seconde également : elle s'appelait fête de l'abolition de la royauté et de l'établissement de la République. Sieyès célébrait en outre le 17 juin et le 4 août, que Robespierre avait remplacé par des journées plus actuelles. On prévoyait aussi dans le décret de floréal trente-six fêtes décadaires, dont la première, annoncée pour le 20 prairial (8 juin), était consacrée à l'Être suprême et à la nature. Or, comment ne pas se rappeler ici que la première des fêtes générales du projet Sieyès était celle de la nature visible, au 1^{er} mai ? Parmi les autres fêtes décadaires, certaines, comme celles de la liberté

et de l'égalité, correspondent à des titres de Sieyès; pour d'autres encore, la nomenclature de Sieyès est à peine remaniée (fête de la fraternité du genre humain au jour de l'an, dit le plan de juin — fête de la fraternité et du bonheur, dit le décret de la Convention). Il arrive que plusieurs fêtes du projet Sieyès soient bloquées en une seule : la fête en l'honneur des âges de la vie remplace les fêtes de la jeunesse, du mariage, de la maternité, des vieillards. Enfin il n'est pas jusqu'au nombre total (40) qui ne soit, ici et là, identiques. Sieyès est donc à l'origine de toutes les fêtes que les différents régimes révolutionnaires vont successivement célébrer, comme il est à l'origine de tant d'autres choses. Plus tard, il s'étendra toujours avec complaisance sur la beauté des fêtes françaises et il se montrera fier de l'admiration qu'en témoignent les étrangers. Il y officiera lui-même comme directeur et il choisira parfois cette occasion pour prononcer un discours important. — Mais, en attendant, Robespierre, pour des fins politiques, s'est emparé de l'idée, que Sieyès a conçue d'une manière désintéressée; et il la met le premier en application. A des yeux malveillants, l'abbé peut paraître fournir au dictateur un piédestal.

Au vrai, Sieyès était épié par Robespierre et les robespierristes; sa correspondance était surveillée : une lettre en latin, qui lui avait été adressée d'Allemagne, intrigua même longuement ; ce n'était qu'un résumé de la philosophie kantienne (1)!

Au 9 thermidor, Sieyès ne joua aucun rôle. Les auteurs du coup d'État n'étaient pas ses amis. Mais l'heure de rentrer en scène, qu'il attendit encore quelque temps avec sa circonspection habituelle, ne pouvait tarder à sonner.

IX. — LE 9 THERMIDOR ET SES SUITES.

Le 9 thermidor avait été l'œuvre de quelques coteries d'origine diverse, qu'animait une haine commune de Robespierre. Des Montagnards, dont les uns, comme Billaud-Varenne, Collot d'Herbois, Vadier et Amar, allaient plus loin que Robespierre et prétendaient faire de la terreur un but, tout en condamnant la religion d'État et la prééminence du dictateur, dont les autres, comme Tallien et Fréron, redoutaient de devenir personnellement les victimes du régime lui-même. A eux s'étaient joints des hommes qui, dans les comités, faisaient surtout figure de techniciens, tels que Carnot, Lindet et Merlin de Douai. L'opposition à la Montagne, ou ce qui en subsistait, avait également donné. Dans les satellites de l'ordre nouveau, il y avait encore des centristes, comme Cambacérès, Durand de Maillane, Thibaudeau, Boissy d'Anglas : on peut à la rigueur y ranger Sieyès.

C'étaient là des éléments disparates. Mais l'important était que la tyrannie de Robespierre fût abattue. A la faveur du soulagement général qui en résultait, un parti de gouvernement, d'ordre et d'union,

chercha à se dégager. Lindet et Cambacérès tiraient, deux mois après, la philosophie des événements, le premier dans un rapport sur la situation de la République, où il approuvait ce qui s'était fait dans le passé, le second dans une proclamation aux Français, en annonçant un changement pour l'avenir. Tous les deux insistaient sur cette idée que la Révolution était finie. Le principal signe de cet état de choses était la réorganisation du Tribunal révolutionnaire. Dès le 11 thermidor, les deux comités de sûreté générale et de salut public, astreints à un renouvellement partiel par quart, avaient été dépossédés de leur dictature; et, le 7 fructidor, intervenait une réorganisation générale des comités.

Sieyès, qui ne s'était associé aux événements que de loin, demeura quelque temps encore sur la réserve. Les premières mentions faites de son nom dans les débats n'ont aucune signification politique. Le 22 brumaire, Thibaudeau, au nom du comité d'instruction publique, fait nommer Sieyès, en même temps que Lakanal, représentant près l'École normale de Paris. Cette désignation est applaudie par la Convention, comme si l'on vengeait l'échec infligé à ces deux hommes par Robespierre quinze mois plus tôt. Le 27 d'ailleurs, Lakanal vient proposer de remplacer Sieyès, qui a donné depuis un certain temps sa démission, par Deleyre, ancien ami de Jean-Jacques.

Cependant, Sieyès avait été appelé par le sort à siéger à la commission des Vingt et un, chargée de faire rapport sur les dénonciations visant Billaud-Varenne, Collot d'Herbois, Barère et Vadier. La création de cette commission était un épisode de la lutte engagée par la majorité nouvelle contre les anciens Jacobins qui avaient contribué à la faire. Les collègues de Sieyès dans la commission étaient, sauf Chénier, des représentants obscurs. L'abbé courait sans doute le risque de s'y voir désigné comme président, en tout cas d'y jouer un rôle en vue. Or, aucun membre ne pouvait se récuser. Une exception toutefois était prévue pour les membres des trois comités de gouvernement. Mais le texte ne disait pas si les simples suppléants étaient compris dans l'exception. Sieyès était membre suppléant du comité de législation. Il interpréta l'exception en sa faveur. A la séance du 9 nivôse, on lit une lettre dans laquelle il prétend que son nom n'aurait pas dû être mis dans l'urne. Mais des protestations s'élèvent. Bernard de Saintes notamment s'indigne que Sieyès « emploie des subterfuges pour ne pas s'acquitter de ses devoirs ». Clauzel, parodiant Mirabeau, s'écrie : « Il est temps que Sieyès cesse d'être insouciant et qu'il soit plus assidu à son poste ! » La Convention décrète que Sieyès sera tenu de remplir les fonctions de membre de la commission des Vingt et un. Et voilà de nouveau l'abbé roulé malgré lui dans le flot des passions !

Sieyès présida la commission des Vingt et un, dont les travaux devaient aboutir, le 12 ventôse, à l'arrestation de Billaud, Collot, Barère et Vadier. On l'a accusé d'y avoir déployé une grande rigueur, notamment en faisant annuler un vote favorable à Barère (1). En tout cas, il semble bien que la formule, d'après laquelle les membres des comités,

avaient opprimé le peuple français par la Convention et la Convention par le peuple français, soit de lui.

Malgré tout, le silence officiel de Sieyès se prolongeait. L'*Accusateur public* du royaliste Richer-Sérizy allait l'attaquer pour ce motif au début de ventôse, et Merlin de Thionville dut le défendre dans les colonnes du *Moniteur*.

X. — RENTRÉE EN SCÈNE.

Au vrai, Sieyès prépare sa rentrée. Ses amis l'y aident, dont le plus actif est toujours le fidèle Roederer. Grâce à la complaisance d'Ælsner, la *Notice* vient de paraître chez le libraire Maradan. C'est une apologie du grand homme, de tous ses actes et de toutes ses abstentions. Écrit typique qui évoque les modernes *interviews* accordées par des gouvernants hors d'emploi à des journalistes amis en vue de forcer l'attention. Au premier abord, cette réclame choque un peu. Ce Sieyès en bonnet de nuit, comme dit l'*Accusateur public*, n'a-t-il pas le moi bien encombrant (1)? — Pourtant, une réponse était nécessaire aux calomnies innombrables répandues sur le compte de l'abbé. Il a subi, plus qu'il ne l'a recherchée, une publicité de mauvais goût. Au demeurant, ce n'est pas lui qui a créé ce genre fâcheux, qui, le premier, a posé devant le miroir. La réclame personnelle des hommes politiques était née avec la Révolution elle-même : elle était l'envers de l'irruption du peuple dans la vie nationale. Bien avant Sieyès, d'autres en avaient usé et abusé. Sieyès ne fera, avec ses Allemands, qu'imiter de loin La Fayette et ses Américains, Mirabeau et ses Genevois. Chacun a ses thuriféraires attitrés. Tout compte fait, la *Notice*, plus gauche encore qu'immodeste dans l'éloge, n'est point, parmi les productions de ce genre, un spécimen trop déplaisant.

Le 15 ventôse an III, l'Assemblée procède à l'appel nominal pour l'élection de trois nouveaux membres du comité de salut public. Cambacérès, Pelet de la Lozère et Carnot sont remplacés par Sieyès, Laporte et Reubell. Richer-Sérizy raconte que, depuis un mois, on parlait de l'élection de Sieyès : ses « intolérants apôtres » la prênaient en tous lieux.

Cette élection suscite des commentaires divers. Un rapport de police signale qu'au Jardin Égalité on tient des propos contre le représentant Sieyès (2). L'*Accusateur public* fulmine contre le succès d'une secte « oppressive autant que stupide », qui paraît « s'élever sur les débris des factions pour commander à la Convention incertaine.... et nous ramener.... les jours d'horreur que nous venons de quitter ». Il dénonce « le Lama Sieyès qui, semblable à la Providence, agit depuis cinq ans sans paraître et même sans parler » et qui consent maintenant « à nous sauver et, par pure honnêteté, accepter notre encens (3) ». Toutes ces intrigues auraient été nouées « dans des boudoirs obscurs », « parmi

les flots de champagne et sur le sein flétri de quelques femmes perverses ».

La vérité est que Sieyès n'inspirait pas moins d'inquiétude à la gauche qu'à la droite. C'est même à celle-là qu'il donnera en premier lieu des motifs réels d'appréhension.

Déjà, le 18 frimaire, sur le rapport de Merlin de Douai, la Convention avait réintégré les députés signataires de protestations contre les journées des 31 mai et 2 juin, mis précédemment en état d'arrestation : les 75, parfois dénommés 73. Le cas de ceux qui avaient été déclarés hors la loi le 3 octobre suivant, pour avoir fomenté la guerre civile dans les départements, fut évoqué le 18 ventôse. La question est introduite sous forme de motion d'ordre par Chénier, peut-être d'accord avec Sieyès, au nom de la paix républicaine. Bentabolle s'élève en vain contre l'opportunité d'une délibération de ce genre. Sieyès paraît alors à la tribune. « Si quelque chose est capable de faire sentir toute la profondeur de la tyrannie sous laquelle la Convention est restée si longtemps opprimée, c'est la nécessité où l'on est encore de vous présenter comme une motion ordinaire la question de savoir si une partie intégrante de la représentation nationale aura la faculté de rentrer dans l'exercice de ses devoirs.... Nous ne pourrions empêcher nos neveux de classer toute l'histoire conventionnelle jusqu'au 10 thermidor en deux époques.... Que verront-ils depuis l'ouverture de l'Assemblée jusqu'au 31 mai ? Oppression de la Convention par le peuple trompé. Après le 31 mai jusqu'au 10 thermidor, oppression du peuple par la Convention asservie. » Et Sieyès démontre qu'une Assemblée dont la violence a éloigné une partie de ceux qui ont le droit d'y voter est blessée dans son existence même, qu'elle cesse de pouvoir délibérer « dans l'objet de sa mission ». Ces principes, disait Sieyès, étaient ceux de tout le monde. Il n'en est pas moins vrai qu'ils allaient fort loin. Bentabolle avait justement objecté qu'on remettait ainsi en cause l'œuvre de toute une période. — Sieyès expliquait aussi pourquoi la réparation venait si tard : il fallait laisser les passions s'apaiser. Et il terminait, sous les applaudissements, par un appel à la « grande réunion des esprits et des cœurs ». L'impression de son discours et de celui de Chénier sont décrétées, et la réintégration, que Merlin demande au nom des comités, votée aussitôt.

Les hommes qui rentraient ainsi en masse à la Convention y revenaient l'esprit transformé. Ce n'étaient plus des révolutionnaires en désaccord avec les autres sur l'orientation à donner à la République. Les persécutions qu'ils avaient subies, les tentatives d'insurrection auxquelles ils avaient participé en avaient fait presque des zéloteurs de la contre-révolution. Certains étaient devenus royalistes, comme ce Delahaye, qui s'était vu exclure nommément du décret de ventôse, mais auquel, le mois suivant, on allait permettre de reprendre sa place. Dans l'ensemble, les Girondins de l'an III sont des hommes de droite, plus rétrogrades, sur tous les terrains, que Sieyès et les autres centristes, demeurés immobiles au milieu des événements.

Sur ces entrefaites, des mouvements populaires survinrent, provoqués par les circonstances économiques. La loi du maximum et ses diverses conséquences avaient été abolies en nivôse. Le marché, rendu brutalement à la liberté, fut en proie à de folles oscillations. Une spéculation sans mesure s'en empara. Le cours instable de l'assignat aggravait encore la situation ; et les événements atmosphériques s'en mêlèrent : hiver long et rigoureux après un été qui n'avait donné qu'une mauvaise récolte. La misère des faubourgs allait croissant. Devant la colère populaire, les modérés se sentaient poussés aux mesures de résistance et de réaction, pendant qu'à Paris les muscadins organisaient une sorte de police contre-révolutionnaire spontanée.

Le 1^{er} germinal, les sections de Montreuil et des Quinze-Vingts étaient venues demander à la Convention du pain et la Constitution de 1793 ; et les ouvriers des Tuileries avaient rossé les Muscadins. Mais Sieyès, qui entendait depuis longtemps gronder l'émeute, avait pris ses précautions. Le jour même, il proposait, au nom des trois comités de salut public, de sûreté générale et de législation, un projet arrêté par eux la nuit précédente. Ce projet ne pouvait, disait-il, se classer que sous la dénomination de « loi de grande police ». Il s'agissait de « donner une garantie à la représentation nationale ». Et Sieyès ajoutait : « Si une telle mesure avait été prise avant le 31 mai, nous n'aurions peut-être pas à déplorer une des époques les plus cruelles et les plus désastreuses de l'histoire du monde. » Nul souvenir n'était plus propre à émouvoir les Conventionnels : tous les modérés réintégrés dans l'Assemblée allaient-ils s'en voir de nouveau exclus sous la pression de la populace ? — Pratiquement le projet rendait passibles des fers, de la déportation ou de la mort, les provocations, les cris séditieux, les insultes aux députés, les attroupements devant la Convention. Il prévoyait aussi, « par une dernière et horrible supposition qui répugne à l'âme du législateur », le cas où la Convention serait dispersée par les « ennemis du peuple ». Dans cette hypothèse, l'Assemblée devait se reformer à Châlons-sur-Marne. Emporté par une réminiscence du serment du Jeu de Paume, Sieyès ajoutait : « Mais les circonstances les obligeassent-elles à se rassembler ailleurs, quelque part que la majorité délibère, là est la représentation nationale avec toute l'autorité qu'elle tient du peuple français. » (Tit. II, art. 18.)

La Montagne fit de vains efforts pour entraver le vote. Tout d'abord, Goujon demanda l'impression et l'ajournement. Un débat confus s'engagea ; mais la discussion article par article fut néanmoins décrétée. Goujon et Châles s'attaquaient surtout aux dispositions qui visaient les cris séditieux. Châles obtint cette satisfaction platonique que seraient considérés comme cris séditieux punissables ceux qui seraient poussés « contre la Constitution de 1793, acceptée par le peuple ». Un autre orateur, Sergent, évoqua le danger que la loi ne ressemblât à la loi martiale, cause du massacre du Champ de Mars. A la faveur des événements, Sieyès enleva le vote.

Vers cette époque, il avait fait placer sur le pavillon du milieu, aux Tuileries, une grande cloche pour sonner le tocsin en cas de troubles et d'émeutes, ce qui faisait dire quand sonnait le beffroi : « Allons entendre la messe de l'abbé Sieyès (1). »

XI. — LE PROBLÈME CONSTITUTIONNEL APRÈS THERMIDOR.

La principale des questions qui opposaient Sieyès à la gauche, c'était l'application de la Constitution de 1793. Par ses déclarations dans l'affaire des Girondins, il avait semblé révoquer en doute la valeur de cette bible sacro-sainte.

Le 4 germinal, prenant la parole pour appuyer les conclusions d'un rapport sur Barère et autres, il rétracte dans une certaine mesure sa thèse du 18 ventôse : « On objecte que ce qui a été fait depuis le 2 juin est nul. Au surplus, il y aurait un moyen de tranquilliser tout le monde, si la majorité était de mon avis : ce serait de ratifier tout ce qui a été fait depuis le 2 juin. » Cette suggestion soulève pourtant encore les murmures de l'extrême gauche. Et Clauzel accuse Sieyès de ruiner la Constitution de 1793. Sieyès en prononce alors un éloge quelque peu pharisaïque, venant d'un adversaire du referendum constitutionnel : « ... Je n'ai pas parlé de la Constitution de 1793. Si on me demande mon opinion sur la Constitution, je dirai que, son acceptation n'ayant pas été faite dans cette salle, mais bien dans les assemblées du peuple, elle est respectable et ne peut être attaquée.... La Constitution est donc pour nous la loi suprême. »

Malgré ces déclarations, faites au nom de la majorité nouvelle dont Sieyès devenait le théoricien comme il avait été celui de la Constituante, il n'entraînait nullement dans ses intentions ni dans celles de ses amis que l'évangile du 24 juin, à l'émission duquel ils n'avaient eu aucune part, reçût application. A la séance du 1^{er} germinal, Thibaudeau avait dit : « Je ne consentirai jamais à l'exécution prompte et subite de la Constitution..., car je ne veux pas voir dans trois mois les Jacobins rétablis et la représentation nationale dissoute. » Legendre avait ajouté : « Nous sommes tous d'accord.... Personne ne veut mettre la Constitution en activité avant que des lois organiques soient préparées. » Une commission avait été constituée en vue de « travailler sans relâche aux lois organiques de la Constitution ». Le 14 germinal, furent proclamés élus Cambacérès, Merlin de Douai, Sieyès, Mathieu, Thibaudeau, Lesage d'Eure-et-Loir et Creuzé-Latouche.

C'était une commission prudente et modérée. Mais on n'était pas dans une période de calme. Cambacérès et Sieyès, appelés à exercer dans cet organisme une influence prépondérante, estimèrent qu'on ne pouvait s'opposer de front aux partisans de la Constitution de 1793. S'il faut en croire La Revellière-Lépeaux, les troubles du 12 germinal et ceux du 1^{er} prairial auraient été néanmoins provoqués par ce qu'on

savait du travail de la commission et de sa tendance à mettre de côté le texte saint (1). Cambacérès et Sieyès unirent donc leurs circonspections ; et, le 29 germinal, le premier obtenait la nomination d'une commission nouvelle de onze membres, à laquelle un plan était prescrit par l'Assemblée. Cette commission fut nommée quelques jours plus tard ; ni Sieyès ni Cambacérès n'en faisaient partie. Ils avaient bien été désignés le 4 floréal. Mais ils se réunirent pour rester au comité de salut public, invoquant la règle du non-cumul, qu'ils avaient fait poser en vue de s'en servir. Sieyès attendait des temps meilleurs : seule la victoire de la Convention sur l'insurrection de prairial devait lever l'hypothèque de la Constitution montagnarde.

XII. — SIEYÈS PRÉSIDENT.

Entre-temps, Sieyès avait été élu président de la Convention (1^{er} floréal). Il avait essayé de refuser, invoquant ses occupations de membre du comité de salut public, l'état de ses yeux, de sa poitrine, etc., ajoutant : « *Si donc je suis libre, comme nous devons l'être tous, je déclare nettement mon impuissance d'occuper le fauteuil....* » Mais l'Assemblée avait passé à l'ordre du jour. Sieyès dut présider dès le lendemain, et il occupa régulièrement ses fonctions jusqu'au 16.

Ce n'est pas lui toutefois, mais Boissy d'Anglas, qui reçut le 4 l'ambassadeur de Suède, baron de Staël, le gendre de Necker, venu rendre un hommage éclatant aux droits naturels et imprescriptibles des nations, et qui lui donna l'accolade républicaine. Boissy, dans un discours dont Œlsner attribue la rédaction à Sieyès (2), salua les « Français du Nord », appelés par la nature à s'entendre avec les Français du Midi. Sieyès, qui avait annoncé, le 2, à la Convention la reconnaissance de la République par la Suède et la désignation du baron de Staël comme ambassadeur, s'est sans doute éclipsé à dessein le 4 : pendant deux semaines il avait adressé à Staël des notes comminatoires pour l'amener à présenter ses lettres de créance sans condition. Il avait même esquissé un moment, afin de l'intimider, une intrigue russe (3).

XIII. — SIEYÈS ET LA POLITIQUE EXTÉRIEURE.

Depuis son entrée au comité de salut public, la diplomatie l'absorbait tout entier. C'était l'époque de la grande liquidation européenne ; et celle-ci s'annonçait comme plus urgente, en tout cas comme plus immédiatement réalisable, que l'œuvre constitutionnelle.

En dépit des succès remportés par les armées de la République, la paix était alors pour la France, glorieuse mais misérable, inexpugnable mais isolée, un besoin. Selon quelle méthode allait-on traiter ? Le système classique de l'ancienne monarchie, représenté encore par les commis

des Affaires étrangères et par quelques Conventionnels traditionalistes, visait au maintien pur et simple des anciennes frontières et voulait appuyer la politique française, face à la maison d'Autriche, sur l'alliance des petits États. Des tendances nouvelles, issues de la Révolution, poussaient à la création, dans le domaine international, d'un ordre de choses inédit, en rupture avec le passé. Après avoir annoncé au temps de la toute-puissance girondine une guerre d'émancipation humaine, la Convention avait refréné sans doute ce prosélytisme et déclaré qu'elle ne s'immiscerait pas dans le gouvernement des autres puissances. Mais, entre-temps, elle avait pris le goût des agrandissement territoriaux; et le sentiment s'y dégageait d'une guerre d'intérêt national faite en vue de l'élargissement des frontières. L'idée des limites naturelles, exhumée de Jules César, était venue lui fournir un corps de doctrine. Danton et Carnot en avaient été les principaux défenseurs.

C'était renverser les traditions. Mais Sieyès était l'homme de la table rase. Aucun préjugé ne pouvait l'enchaîner aux habitudes de la bureaucratie monarchique. En même temps, il a l'esprit aventureux, constructeur, autoritaire; et, malgré son dédain de la vieille diplomatie, il demeure très imbu de la raison d'État. C'est un gallican politique, jaloux et ambitieux pour son pays. Celui-ci possède à ses yeux le mérite d'avoir le premier appliqué les vrais principes. Il en fera donc le centre de l'organisation humaine qu'il rêve. Il considérera l'Europe comme un vaste champ d'expériences où, sous des formes diverses, la Révolution française — celle de 1789, celle du 17 juin — est appelée à s'épanouir. A cet effet, il faudra que la métropole de la pensée droite, c'est-à-dire la France, soit grande et forte. Autour d'elle, des colonies spirituelles, des républiques vassales, ou tout au moins des monarchies philosophiques, qui ne demandent qu'à naître, pour lesquelles des patriotes étrangers la pressent de jeter la bonne semence (1), s'organiseront comme d'elles-mêmes. La France, s'il est nécessaire, y tiendra la main.

Si telle est l'orientation intellectuelle de Sieyès, les instruments de cette politique lui restent en eux-mêmes indifférents. Ni la diplomatie anti-autrichienne ne l'hypnotise; ni son admiration naturelle pour la Prusse ne le rend aveugle. Il a plus souvent compté sur la Prusse que sur l'Autriche; mais tour à tour il a voulu se servir de l'une contre l'autre, et parfois des autres États germaniques contre toutes les deux. « Je ne suis ni Autrichien, ni Prussien, répétait-il volontiers : je ne suis que Français (2). » Au demeurant, la plus grande souplesse caractérise la méthode de ce doctrinaire. « Les principes sont pour l'École, l'intérêt est pour l'État », dira-t-il un jour aux Bataves (3). En tout cas, par la force des choses, ce système à point de départ philosophique et libéral devait aboutir, dans l'Europe du temps, à des solutions de contrainte, sinon de violence. « Sieyès, dit très justement Sorel, croit transplanter les États-Unis d'Amérique en Europe, il y ressuscite l'Empire romain. La paix qu'il prépare, c'est la paix romaine, la paix auguste, comme on

la nommait, qui résultait pour les peuples anciens, non du respect de leur mutuelle indépendance, mais de leur assujettissement aux mêmes lois (1). »

Au comité de salut public, qui était divisé en sections, Sieyès, Merlin et Reubell, un clerc et deux robins d'égale âpreté, composèrent la section diplomatique. Gervinus, secrétaire de Hardenberg, qui fut reçu par eux le 6 prairial, les dépeint réunis dans une salle obscure; Sieyès avait l'air de présider et dirigeait l'entretien. Gervinus le trouva « très difficile, dur, tranchant, rusé, plein d'orgueil philosophique (2) ». Des bureaux, que Miot conduisait, étaient adjoints au Comité : trois divisions avec, pour chacune, un chef, un sous-chef et trois commis. Les chefs étaient des collaborateurs habiles et bien préparés. Dans la première division (Espagne, Portugal, Italie et Suisse), Otto, qui sera plus tard le subordonné de Sieyès à Berlin. Dans la seconde (Prusse, Pologne, Porte et Russie) Reinhard, futur ministre des Affaires étrangères, un Allemand transplanté à Bordeaux, puis venu à Paris avec la Gironde, que Sieyès a connu en 1792 et qu'il a contribué à lancer dans la carrière diplomatique. Dans la troisième (Allemagne, Autriche, Hollande, Suède, Danemark), Perreau, un spécialiste du droit public de l'Empire (3).

Mais il fallait d'abord que le comité fit préciser ses pouvoirs. Ce fut l'objet d'un débat qui, commencé le 22 ventôse, ne se termina que le 27. On décida que le comité négocierait au nom de la République les traités de trêve, de paix, d'alliance et de commerce. Toutefois ces traités ne seraient valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par l'Assemblée. Malgré l'opposition violente des Montagnards, les conventions préliminaires, telles que les armistices et les neutralisations, furent exceptées. Enfin, le comité fut autorisé à conclure des articles secrets, qui ne pouvaient ni contrarier, ni restreindre les articles patents. Ainsi, sur des pensers nouveaux, le comité se trouvait désormais en mesure de faire des vers antiques. Cambacérès avait déclaré le 26 : « On a dit que les États libres devaient diplomatiser dans les places publiques; cette pensée serait vraie s'ils ne traitaient qu'avec des États libres comme eux.... » Il avait parlé ensuite de « mystère » et de « combinaisons astucieuses » à subir dans la situation actuelle de l'Europe.

Les problèmes à l'ordre du jour étaient la paix avec la Prusse, la paix avec la Hollande, la paix avec l'Espagne, la paix générale.

La paix avec la Prusse était préparée depuis plusieurs mois. Sieyès, entrant avec Reubell, le 15 ventôse, dans la section diplomatique, ne fit que renforcer, à la veille du traité, le point de vue de la conquête. Dès le mois de janvier, Barthélemy, chargé des négociations à Bâle, avait reçu mandat de proclamer que la République regardait le Rhin comme sa limite naturelle. Diplomate de carrière, formé à l'école de Vergennes,

Barthélemy ne s'était pas fait faute de montrer au comité le caractère excessif de ses instructions. On ne pouvait, selon lui, obtenir de la Prusse qu'une paix de compromis; en tout cas, cette puissance n'était pas prête au « rôle de grandeur » que le comité lui réservait en dehors de la région du Rhin et qui en eût fait l'alliée principale de la France pour la réorganisation de l'Europe. De fait, le traité du 16 germinal, que le comité se décida à accepter pour opposer à l'émeute un résultat politique, laissait beaucoup de points en suspens; et la Prusse pouvait s'en féliciter au moins autant que la France. La France occuperait les possessions prussiennes sur la rive gauche du Rhin, mais seulement jusqu'à la pacification générale avec l'Empire; et, au cas où elle obtiendrait alors la limite du Rhin, elle s'engageait secrètement à assurer une compensation à la Prusse. Les bons offices de celle-ci en faveur de tous les États de l'Empire étaient acceptés. Une ligne de démarcation et de neutralisation éloignerait le théâtre de la guerre de tout le nord de l'Allemagne, sous la garantie prussienne. Ainsi la Prusse pouvait se poser en protectrice des États allemands. Du point de vue français, l'acte, en dehors de la cessation des hostilités, comportait plus de promesses d'avenir que de profits immédiats et substantiels. Il ne pouvait figurer, aux yeux du comité de salut public, qu'une première étape.

Orienter les rapports franco-prussiens vers une alliance effective, vers un partage, d'ailleurs inégal, de territoires et de suprématie, tel sera le but du comité. Pour l'atteindre, Merlin qui, jusque-là, avait dirigé la correspondance avec l'Allemagne, va s'effacer devant ses nouveaux collègues, Sieyès et Reubell, que rien ne sépare — si ce n'est une incompatibilité d'humeur qui ira grandissant.

L'idée de Sieyès, qui voit haut et grand, est de ne solidariser la France avec aucune puissance, même la Prusse, et de se servir de toutes. Le système est exposé dans un *Projet de traité de paix* présenté par lui au comité de salut public. Dans l'intérêt de la paix, qui est le but suprême, il est nécessaire que la France conserve la rive gauche du Rhin. A cet effet, il y a lieu de dédommager les princes possessionnés et d'éloigner du Rhin les grands États. Et l'on voit apparaître la notion, appelée à une si grande fortune, d'une Confédération ou Ligue du Rhin, qui servira de tampon entre la France et les principaux États de l'Allemagne : Bavière, Prusse et Autriche, dont le territoire sera fort accru. Elle sera créée grâce à des opérations compliquées, dont la base sera la suppression totale des principautés ecclésiastiques, « bouleversement d'un tas de sable ». Y entreront, parfois transformées, les maisons de Cassel, Darmstadt, Wurtemberg, Mecklembourg-Schwerin, Deux-Ponts, etc. C'était un vaste remaniement de l'Allemagne, où l'on transportait les dynasties et où l'on échangeait les populations avec une extraordinaire désinvolture.

Cependant, le traité à peine signé, la divergence de vues entre la Prusse et la France s'étalait. Hardenberg essayait de démontrer à Barthélemy que la France devait renoncer à la rive gauche du Rhin

pour arriver à une paix sincère et durable. Afin de parer à cette volte-face prussienne, le comité tenta une feinte avec l'Autriche. « Si vous voulez vous attacher la Prusse, dira plus tard Sieyès, montrez que vous pouvez vous passer d'elle. » En l'espèce, on utilise Carletti, envoyé du grand-duc de Toscane, et Miot, commissaire des relations extérieures, qui, désigné pour le poste de Florence, part avec des instructions impératives de Sieyès. « Le citoyen Miot... se pénétrera... de cette grande vérité : que rien ne pourra rompre plus efficacement la coalition que la crainte qu'il inspirera à ses membres d'être abandonnés par leurs alliés et d'avoir à supporter seuls une guerre très dispendieuse contre toute la puissance du peuple français (1). »

Mais c'étaient là des opérations audacieuses. Or, le renouvellement partiel du comité, intervenu le 15 floréal, avait introduit dans son sein des hommes de tempérament modéré, dont la foi dans le système des frontières naturelles était assez tiède. On commençait à se demander si cette politique d'exigences ne retardait pas inutilement la paix générale. Les avis des représentants et des généraux aussi bien que de Barthélemy tendaient à cette conclusion : se restreindre. Et, lorsque Sieyès, qui s'était momentanément absenté de Paris pour se rendre en Hollande, reprit séance le 4 prairial, l'atmosphère avait changé. Sieyès persistait dans son système. Il se montra très raide avec Gervinus, l'envoyé de Hardenberg. Comme Gervinus insistait sur la nécessité de ne pas démembrer l'Empire, Sieyès répondit : « Il me semble que la Prusse prend fort à cœur la restitution des pays du Rhin et les intérêts du corps germanique, auquel nous ne comprenons rien ; c'est un chaos qui ne nous présente pas une idée nette et juste (2). » Et il objectait même les résolutions de la Convention sur les limites naturelles. A quoi Gervinus répliqua fort opportunément qu'en dépit des déclarations produites à la tribune par de nombreux orateurs, il n'y avait jamais eu à ce sujet aucun décret. Il osa même demander si le langage de Sieyès engageait sur ce point le comité de salut public. « Non, Monsieur, répondit Sieyès avec humeur, je n'ai pas dit cela et je ne l'entends pas comme cela. » Puis il se radoucit et la conversation s'acheva mieux qu'elle n'avait commencé. Mais Gervinus pouvait en conclure à l'incertitude du comité et aux difficultés de la position de Sieyès.

Ce dernier toutefois tenait plus que jamais à ses idées ; et le succès qu'il venait de remporter en Hollande ne pouvait que l'encourager dans ses desseins.

Lorsque l'armée de Pichegru avait fait la conquête de la Hollande, de la fin décembre à la mi-février, l'indépendance avait été promise aux Bataves. Les représentants aux armées avaient fait des déclarations en ce sens. Mais le comité de salut public n'entendait pas ainsi les choses ; et, pour lutter contre cette modération excessive des conquérants, il avait envoyé en Hollande deux Conventionnels réputés énergiques, Cochon et Ramel, qui, réunis à leurs collègues, formèrent une

sorte de comité des affaires bataves. Mais il arriva que Cochon et Ramel eux-mêmes se convertirent aux vues des premiers envahisseurs, car ils ne tardèrent pas à se rendre compte que l'armée aventurée en Hollande manquait de tout et ne pourrait pas résister à un soulèvement. Mieux valait donc recourir à la confiance, puisque l'usage de la force était des plus aléatoires. Devant la Convention, animée d'autres pensées, Carnot fut obligé, le 28 pluviôse, de développer, en annonçant que Richard serait envoyé à La Haye, tout un plan d'assujettissement et de démembrement de la Hollande. Cochon vint alors à Paris pour instruire le comité : il conseillait de ne prendre que Maëstricht et quelques places-barrières sur la Meuse et de n'exiger, en fait de contribution, que le double du produit des impôts d'une année. Encore craignait-il que ces conditions et quelques autres ne fussent jugées trop onéreuses par les Hollandais.

Quelques jours plus tard, les délégués des États généraux arrivaient à Paris pour négocier la paix, l'alliance et un traité de commerce. Les citoyens Blauw et Meyer furent reçus le 20 ventôse par le comité. Pour ne rien préjuger, on ne leur donnait pas, dans le billet d'audience, la qualité de plénipotentiaires. Ainsi s'affirmait l'intention du comité de les traiter en vassaux. Sieyès s'empara immédiatement de l'affaire de Hollande; et c'est lui qui rédigea le « plan de négociation » avec les Bataves, adopté par le comité le 24 ventôse. Dans une note du même jour, il avait dit : « Nous croyons qu'au lieu de suivre l'ordre selon lequel les envoyés bataves nous ont exposé leurs réflexions, il vaut mieux consulter l'urgence de nos besoins respectifs; ainsi, par exemple, il sera exposé aux envoyés que des plaintes continuelles nous arrivent des armées sur ce que les fournitures de tout genre *promises* n'arrivent point.... Les conférences doivent commencer ensuite sur les justes *indemnités* que les patriotes bataves s'empresseront d'offrir à la France... elles ne pourront jamais s'élever à l'équivalent de ce qu'il nous en a coûté, en tous genres, pour leur rendre le bienfait inestimable de la liberté. Cette indemnité doit être indépendante des droits de conquête sur le gouvernement et le parti stathoudérien, sur les biens des Français émigrés et ceux des puissances avec lesquelles nous sommes en guerre. Sous ces divers points de vue, la France n'attend pas qu'on lui *offre*, elle a droit de *prendre*. Les conférences rouleront ensuite sur la question des limites, question excessivement dépendante des bases qui auront servi à déterminer les articles d'indemnité. Après, rien ne sera plus facile que d'entamer le traité d'alliance et celui de commerce. » — Avec des négociateurs qui avaient parlé de relations entre « deux Républiques égales et indépendantes », on était évidemment loin de compte!

Le plan de négociations, écrit lui aussi de la main de Sieyès (1) et arrêté entre Merlin, Reubell et lui, prévoyait neuf bases, plus draconiennes les unes que les autres. On y lisait notamment que la République batave ne serait pas *gardée* comme pays conquis mais comme

alliée. En ce qui concernait les limites, on exigeait d'avance les deux rives de l'Escaut, car il était « instant » de « raviver » la Belgique et de « porter un coup mortel à l'Angleterre ». Par ailleurs, on ne devait à aucun prix céder sur l'indivisibilité des trois questions : indemnité, limites, reconnaissance.

Blauw et Meyer protestèrent le 27 ventôse. Ils voulaient notamment obtenir que la reconnaissance fût le préliminaire du traité. Ils déclarèrent qu'ils devaient en référer à leur gouvernement. Pendant leur absence, la correspondance du comité avec les représentants en Hollande continua. Cochon en particulier essayait de tempérer les rigueurs de Paris. Les Bataves revinrent le 4 germinal. Le comité leur déclara que, sur la question des limites, il était lié par l'opinion si souvent émise et applaudie dans le sein de l'Assemblée. En outre, il réclamait un acompte de 20 millions sur l'indemnité de guerre. Les Bataves présentèrent alors un projet de traité où le chiffre de l'indemnité était laissé en blanc ; la reconnaissance de l'indépendance hollandaise y était prévue. Le jour même, Sieyès rédigea un *État de la question* et Merlin une lettre, que Caillard, alors employé dans les bureaux, fut chargé de porter à La Haye. L'un et l'autre insistaient sur Flessingue. « Telles sont nos vues politiques, parce que tel est le grand intérêt de la République française.... Il n'y a qu'une manière de nous attirer à votre avis, c'est de nous dire si les armées françaises en Hollande ne sont pas assez fortes pour se faire respecter. » Le 6 germinal, Blauw écrit encore à Sieyès, invoquant le droit révolutionnaire lui-même, disant que le gouvernement batave ne saurait disposer sans le consentement du peuple d'une partie de son territoire, lançant cette adjuration pathétique : « Citoyens, s'il y a quelque chose de sacré dans le monde, ce sont assurément les déclarations solennelles du premier peuple de l'univers.... » Mais Sieyès répond le 7 : « Vous ne voulez pas convenir avec nous de la somme à laquelle il est juste d'évaluer les indemnités qui sont dues à la République française ; vous refusez d'entendre à aucune proposition de *nouvelles limites* entre vous et nous. Il est trop évident que ces deux questions ne peuvent se séparer de celle de l'indépendance. »

Le 10 germinal, Sieyès fait agréer par le comité les *articles fondamentaux dont l'acceptation doit concourir avec la déclaration solennelle de l'indépendance de la République batave et l'admission de ses ministres plénipotentiaires à la Convention et doit précéder* (une expédition, certifiée par Sieyès, dit en termes plus adoucis : donner ouverture à) *la négociation de puissance à puissance pour un traité d'alliance et un traité de commerce entre les deux nations française et batave* (1). Le 12 germinal, Blauw et Meyer adressent au comité un long mémoire. Ils se plaignent des conditions qui leur sont faites et déclarent qu'il leur sera impossible de pourvoir à l'entretien de l'armée de Pichegru tant que le traité ne sera pas signé. Ils refusent d'accepter les articles du comité. Celui-ci en rédigea d'autres, à peine différents. L'indemnité restait

fixée à 100 millions de florins, dont 20 payables immédiatement. La France occuperait jusqu'à la paix générale les pays en deçà du Wahal et du Rhin; elle garderait Maëstricht, Venloo, Bréda, Berg op Zoom, la Flandre hollandaise, la Zélande, Flessingue. Sieyès posait en principe que les territoires mentionnés au traité étaient conquis. Donc la Hollande ne cédaient rien : c'était la France au contraire qui opérerait certaines restitutions. Cette fois, on ne donnait aux Bataves que dix jours pour se décider. Dans le texte qu'il avait rédigé au nom du Comité, Sieyès parlait formellement d'*ultimatum* (1).

Blauw partit pour La Haye. Mais il mit cinq jours pour atteindre Anvers. C'était déjà la moitié du délai. D'autre part, la Hollande s'agitait : des agents anglais y répandaient l'inquiétude. C'est bien ce que prévoyait Sieyès lorsque, le 15 germinal, il écrivait à Richard de s'opposer à toute réorganisation militaire en Hollande. « Point d'armée hollandaise tant que nous n'en aurons pas fini avec les États généraux ou la Convention qui pourra les remplacer. » Cependant, l'âpreté de Sieyès n'allait pas sans inconvénients. Le 21 germinal, Cochon écrivait à Merlin une lettre particulière visant certains propos de l'abbé : « On va jusqu'à dire qu'un des commissaires du comité de salut public a répondu aux ministres hollandais... qu'il ne s'agissait point de principes et qu'il n'y en avait pas en politique. Tu ne saurais croire l'effet funeste qu'ont produit ces assertions (2) ». Et les représentants conseillaient de s'en tenir à l'annexion de la Belgique.

Mais le comité, sur l'instigation de Sieyès, accentuait les mesures comminatoires. Selon l'irascible abbé en effet, il n'y avait à tenir compte d'aucune résistance, car les discours et proclamations des représentants et généraux à leur entrée en Hollande n'étaient qu'un « langage de bon procédé », dénué de portée juridique. « On s'est dit allié. De qui? Est-ce des anciens États généraux? Ils n'existent plus. Est-ce des nouveaux? Ils n'étaient pas encore et nous ne les avons pas reconnus.... Véritablement les Bataves se moquent de nous (3)! » Et, le 21 germinal, Moreau fait suspendre la réorganisation de l'armée hollandaise.

Blauw revint à Paris le 4 floréal, porteur d'un contre-projet. Il demandait un « délai moral ». Le comité répondit, le 5, qu'il ne s'agissait pas de négocier, mais de répondre par oui ou par non, qu'aucun délai n'était nécessaire. Alors les Bataves rejetèrent l'*ultimatum* du comité. Celui-ci, renonçant à annexer toute la Zélande, décida le 13 l'occupation de Flessingue. En même temps, Sieyès et Reubell devaient se rendre à La Haye.

Il semble que l'abbé aurait préféré partir seul : sur la minute du comité, qui est de la main de Sieyès, le nom de Reubell a été ajouté d'une autre écriture, sans doute celle de Merlin (4). Pour la mise en scène, Sieyès écrit à Richard : « Il sera bon qu'une certaine inquiétude s'empare des esprits, qu'on croie la République française bien décidée à en finir à tout prix. Il sera bon que vous passiez d'abord quelques

heures ensemble et enfermés, afin qu'on se persuade que des mesures militaires sont prises pour le cas où l'on présenterait de nouvelles difficultés. En effet, cher collègue, il est temps de terminer cette longue affaire; et nous sommes bien décidés, si le traité n'est pas signé dans les vingt-quatre heures, de traiter les Provinces-Unies comme pays conquis » (1). De fait, Reubell et Sieyès emportaient des instructions aux termes desquelles, en cas de refus de signature, les représentants lèveraient une contribution de guerre de 100 millions de florins, saisiraient les arsenaux et confisqueraient toutes les munitions de la flotte et de l'armée.

Les deux commissaires n'étaient pas partis le 15 floréal, comme le dit Sorel, puisque Sieyès présidait encore le 16 la séance de la Convention, mais presque aussitôt après cette date. Pendant leur voyage ils avaient constaté le mécontentement général. Un maître de poste leur avait déclaré qu'il aimait mieux n'être pas payé que de recevoir des assignats. Ils retrouvèrent Alquier et Ramel, Richard, qui venait d'Utrecht, et Cochon, qui venait d'Amsterdam. Moreau faisait exécuter du côté d'Utrecht un mouvement militaire pour intimider les Hollandais. Les États généraux désignèrent pour négocier cinq commissaires : Paulus, Lestevenon, Mathias, Pons et Hubert. Sieyès eut « tout le poids de la besogne pénible », comme le reconnaît Reubell, qui pourtant le détestait (2). La première conférence eut lieu le 22 floréal; le traité ne fut signé que dans la nuit du 27 au 28. Le point délicat fut Flessingue. Quant à Berg op Zoom, les négociateurs ne crurent pas possible de l'obtenir. Finalement, la République française reconnaissait la République batave et en garantissait l'indépendance. Les deux États concluaient une alliance générale offensive et défensive jusqu'à la fin de la guerre, une alliance perpétuelle contre l'Angleterre. Les Hollandais fournissaient douze vaisseaux, dix-huit frégates et, s'il en était besoin, la moitié de leurs troupes de terre. La France conservait la Flandre hollandaise, Maëstricht, Venloo et leurs dépendances. Elle occupait Flessingue, dont le port restait commun. La Hollande obtiendrait, lors de la paix générale, un dédommagement proportionné aux territoires perdus. La France occupait les places de guerre nécessaires à la défense commune. La Hollande payait une indemnité de guerre de 100 millions de florins. A ces articles patents étaient joints des articles secrets, qui rendaient le traité plus onéreux encore pour les Bataves. Ceux-ci notamment devaient prêter trois vaisseaux de guerre et quatre frégates, entretenir jusqu'à la fin de la guerre une armée française de 25 000 hommes, fournir des réquisitions jusqu'à concurrence de 10 millions de florins, etc. Malgré cet ensemble sévère, Sieyès reçut les compliments des États généraux.

Ce traité léonin représentait un succès diplomatique considérable. On en sentait d'autant plus le prix qu'on était à Paris en pleine émeute. Le 2 prairial, Merlin de Douai, au nom du comité de salut public, annonce officiellement la grande nouvelle à la Convention. Le 4, Sieyès

monte à la tribune pour présenter le traité de paix et d'alliance. Il fait ressortir que, dans le Nord, la République n'a que des amis, et il ajoute : « Vous acquérez une nouvelle puissance militaire et navale dans une partie des plus importantes du globe. » En fait, le langage de ce précurseur du blocus continental est surtout dirigé contre l'Angleterre. Quelques jours plus tard, seconde lecture et adoption du décret par l'Assemblée, debout d'un seul mouvement. Le 16, l'abbé donne lecture des lettres de créance des ambassadeurs de la République batave, chargés d'apporter à Paris l'acte de ratification des États généraux. Van Grefveld et de Sitter sont reçus solennellement le 17; le 3 messidor, Sieyès fait encore reconnaître les citoyens Blauw et Meyer en qualité de ministres plénipotentiaires des Provinces-Unies. Ils sont accueillis le lendemain en grand apparat. Jusqu'au bout les affaires de Hollande avaient été sa chose.

Mais les négociations de Bâle n'étaient pas terminées. Elles se compliquaient maintenant de négociations avec l'Espagne. Barthélemy était chargé de s'entretenir avec Yriarte. Ces conférences avaient commencé à la fin de floréal. Le 15 prairial, Merlin de Douai sort du comité, où Sieyès, Reubell et Treilhard composent désormais la section diplomatique. L'insurrection paraît vaine. La politique de fermeté triomphe. Précédemment on avait hésité vis-à-vis de l'Espagne. On lui avait adressé un ultimatum; puis on avait semblé se raviser et attendre ce qui allait se passer au « parloir » de Bâle. Les questions irritantes étaient d'abord des questions territoriales : le comité ne voulait pas traiter sur la base du *statu quo*, qu'espérait l'Espagne. Le sort des enfants de Louis XVI divisait également les deux pays : l'Espagne réclamait leur délivrance et le comité affectait de voir là une intolérable immixtion dans les affaires françaises. Ce dernier problème était désormais simplifié par la mort de Louis XVII, survenue en prairial. Le 28 de ce même mois on rappela à l'Espagne que l'ultimatum du mois précédent était expiré. Cela signifiait, comme le remarque Sorel, que le comité avait repris du ton et que Sieyès y avait recouvré son influence (1).

La négociation avec l'Espagne n'était à ses yeux qu'un des éléments de la politique générale. Celle-ci était orientée vers le système des frontières naturelles, qui, à ce moment, ne rencontre plus de résistance sérieuse dans le sein du comité. Un membre de la section militaire, Aubry, qui essaie de s'interposer, est vite réduit au silence.

Pour arriver à la paix générale sur la base des limites naturelles, il fallait réduire l'Autriche; et, pour réduire l'Autriche, le concours de la Prusse était nécessaire. Le comité veut, comme il l'écrit à Barthélemy, « que le premier allié de la plus puissante république du monde soit le plus puissant monarque de l'Europe (2) ». Mais il demande d'abord que la Prusse tienne les engagements qu'elle a contractés. Si d'ailleurs la

Prusse refuse, on sondera l'Autriche à titre de « spéculation ». Sieyès a tout un plan continental en tête; le Hanovre à la Prusse, avec la direction de la Confédération de l'Allemagne du Nord; la Bavière à l'Autriche; le reste de l'Allemagne composant une fédération nouvelle, constituée plus sainement et plus vigoureusement que celle que le hasard a formée dans des siècles gothiques : garantie par la République, elle tiendrait la balance égale entre la Prusse et l'Autriche. Le système n'a de pointes que contre l'Angleterre, qu'il faut humilier, et contre la Russie, qu'il faut arrêter.

Ce plan grandiose, par lequel Sieyès se révélait précurseur de Napoléon, souleva les critiques de Barthélemy. Celui-ci, en bon disciple de Vergennes, redoutait la disparition des petits États et voyait dans la constitution désuète et branlante de l'Empire germanique, avec le morcellement territorial et la disparité législative qui le caractérisaient, la meilleure garantie de sécurité pour la France. L'acquisition de la rive gauche du Rhin ne lui paraissait pas contrebalancer la concentration de puissance accordée à l'Autriche ni les formidables agrandissements réservés à la Prusse.

Sur ces entrefaites, Sieyès sort du Comité (15 messidor). Il n'y rentrera que le 15 thermidor. C'est dans cet intervalle que se trouve conclue (4 thermidor) la paix avec l'Espagne, qui ne cède au point de vue territorial que sa part de Saint-Domingue.

L'attachement à l'expansion et à la conquête était alors considéré, presque autant que le régicide, comme un brevet de républicanisme. D'autant que penchaient vers le système des anciennes limites les monarchistes modérés qui se dépensaient autour de Mme de Staël en vaines intrigues constitutionnelles. Les élections au comité qui eurent lieu le 15 thermidor signifièrent le triomphe des frontières naturelles (que la Convention allait d'ailleurs expressément affirmer le 9 vendémiaire) : Aubry disparaissait; Sieyès, Reubell et Merlin reprenaient leurs sièges à la section diplomatique. Le plan de Sieyès, systématisation des idées de son entourage, n'impliquait pas seulement un bouleversement continental. Il fallait encore contraindre l'Angleterre à accepter l'agrandissement de la France. Au bout de ces projets, il y avait une vaste coalition de l'Europe contre la Grande-Bretagne. L'Espagne avait sa place marquée dans ce dessein. « Nous désirons fort que M. d'Yriarte sente comme nous l'importance d'un traité qui, suivi bientôt de l'accession du Portugal, pourrait fermer à notre ennemi commun les portes du continent européen, depuis Gibraltar jusqu'au Texel », écrivait Sieyès, au nom du comité, à Barthélemy, le 10 fructidor (1). Dans ses instructions à Barthélemy, Sieyès lui prescrivait de dicter à l'Espagne un traité de commerce, une alliance générale, offensive et défensive, subordonnant étroitement la politique espagnole à la politique française, une sorte de résurrection du pacte de famille, transformé en pacte national. La négociation d'ailleurs n'aboutit pas. Mêmes déconvenues avec Naples, avec le Portugal, avec la Sardaigne.

Et la Convention s'achève dans de graves incertitudes diplomatiques. Mais à l'horizon apparaît déjà la grande adversaire, contre laquelle il faudra soulever l'Europe. Toutes les conquêtes de l'Empire et le blocus continental lui-même sont déjà en germe dans la politique de cette époque.

XIV. — LA CONSTITUTION DE L'AN III.

La commission des Onze, nommée le 29 germinal pour la préparation de la Constitution et complétée le 17, comprenait Thibaudeau, La Revellière-Lépeaux, Lesage d'Eure-et-Loir, Boissy d'Anglas, Creuzé-Latouche, Louvet, Berlier, Daunou, Lanjuinais, Durand de Maillane et Baudin des Ardennes. Dès leur première réunion, ces modérés étaient convenus à la presque unanimité qu'il ne s'agissait ni de lois organiques, ni de la Constitution de 1793 : il fallait rédiger le plus vite possible une nouvelle constitution qui fût « raisonnable ». La Revellière proposa de « mettre tout amour-propre de côté » et d'envoyer Daunou trouver Sieyès (1).

Celui-ci passait en effet, à cette époque comme à toutes les autres, pour avoir des plans en poche. Il s'était acquis, constate La Revellière, « une telle réputation d'habileté dans les matières de gouvernement et d'organisation sociale » que la majorité de la Convention et de la France « auraient accepté de confiance tout ce qui serait émané de lui ». En conséquence, on promettait de présenter le projet à la Convention soit au nom de Sieyès lui-même, soit, s'il le préférait, au nom du comité.

Ce récit est confirmé par le biographe de Daunou (2). Il n'y a aucune raison de mettre en doute la matérialité des faits. Mais l'intention dans laquelle La Revellière fit procéder à cette consultation était-elle aussi innocente qu'il l'affirme ? Une antipathie marquée, qui s'aggrava par la suite, le séparait de Sieyès. La Revellière d'autre part, récemment rentré en scène, aspirait à jouer un rôle de premier plan parmi les docteurs de la Révolution. La gloire de Sieyès l'offusquait. Il est probable qu'il s'est servi de son ami Daunou pour éliminer l'abbé du débat en ayant l'air de l'y attirer. Il voulait se couvrir vis-à-vis de l'opinion conventionnelle en faisant appel au grand homme et pouvoir répondre que ce dernier n'avait daigné s'occuper de rien.

Aussi bien La Revellière était-il, sous ses dehors naïfs, un trop rusé compère pour ne pas prévoir que Sieyès ne consentirait pas à donner ses conseils du dehors. C'est en effet ce qui se produisit. La Revellière raconte avec complaisance que Daunou, « l'homme le plus modéré, le plus conciliant », s'acquitta de sa mission d'une manière qui devait « infiniment flatter Sieyès ». Mais « cette âme sèche et orgueilleuse », ajoute-t-il, est « incapable d'un sentiment généreux ». La démarche aurait accru la morgue de Sieyès, qui aurait répondu froidement : « J'ai étudié profondément ces matières ; mais vous ne

m'entendriez pas ; je n'ai rien à vous communiquer. » Sur quoi la commission des Onze se serait mise « franchement à l'ouvrage ».

Sous la forme où elle est rapportée, la réponse de Sieyès éveille un doute. On aperçoit dans le récit de La Revellière le commencement d'une campagne, qui se poursuivra désormais sans arrêt jusqu'au Consulat et qui tendra à ridiculiser Sieyès en le présentant comme un fabricant maniaque de constitutions. Jusque-là, l'autorité reconnue de l'abbé lui avait valu du respect, de l'éloignement quelquefois. Dorénavant, on cherchera à mêler à son cas une note comique, ce qui est le plus sûr moyen de l'atteindre. De Barras à Richer-Sérizy, tout le monde le criblera des mêmes flèches.

D'après La Revellière, la commission, « dans l'intérêt public », aurait fait, par l'organe de Daunou, une nouvelle démarche après l'achèvement de son propre plan. Plus dédaigneux que jamais, Sieyès aurait répliqué : « Ce travail n'est pas mauvais ; à tout prendre, parmi les constitutions établies, il n'y en a peut-être pas d'aussi bonne que celle-ci. Mais il y aurait néanmoins bien des observations à faire et ce n'est pas encore là ce qu'il faut. » Daunou traduit le jugement de Sieyès par cette formule goguenarde : « Hein ! Hein ! Il y a de l'instinct ! (1) »

Le 5 messidor, Boissy d'Anglas, l'ancien président de prairial et du reste l'ami de Sieyès, lit à la Convention un long rapport où sont énumérées les règles adoptées par la commission. Il déclare que la Constitution de 1793 n'est que l'organisation de l'anarchie. Après quoi Daunou et Lesage présentent le projet ; et la discussion, commencée le 16, se poursuit pendant quinze jours sans que Sieyès prenne la parole. C'est en effet le 2 thermidor seulement qu'il monte à la tribune pour développer ses idées personnelles. La Revellière juge en termes sévères cette intervention tardive, qui provoqua le renvoi à la commission des propositions de Sieyès. Il accuse ce dernier d'avoir voulu substituer à un plan déjà adopté en presque totalité un nouveau « contrat social des Français ». « J'essaierais en vain, conclut-il mélodramatiquement, d'exprimer la tristesse et l'indignation dont je fus saisi. »

Pourtant, cette indignation tombait à faux. Sieyès n'avait pas présenté de plan complet. Au surplus, son attitude s'explique fort simplement. Il était entré au comité de salut public et il en faisait le centre de ses travaux (d'ailleurs accablants), parce qu'à cette date il estimait pouvoir y exercer l'action la plus utile. Mais, du 15 messidor au 15 thermidor, il subit, au comité de salut public, une éclipse. C'est pendant ces quelques semaines qu'il peut s'occuper de la Constitution. Besogne, certes, non inédite pour lui. Mais, s'il n'était jamais en retard pour penser, il l'était souvent pour écrire. Rien d'anormal par conséquent à ce qu'il n'ait été prêt qu'au début de thermidor. Il est probable aussi que, ne croyant pas à une sympathie sans partage de la commission, avec laquelle il s'était déjà entretenu (2), il a cherché l'occasion de produire sur l'Assemblée un effet de saisissement. On avait, non sans ridicule, discuté le 2 thermidor pour savoir si les Cinq-Cents ne devraient

pas être obligatoirement mariés ou veufs comme les Anciens. Delacroix et Dubois-Crancé avaient fulminé contre les célibataires « qui sont des égoïstes ». « Tout homme qui, à trente ans, ne sera pas en état de donner la vie à un autre ne sera pas capable d'être législateur. » Talot avait répondu que leur motion ne pouvait être soutenue que par « une faction d'épouseurs », ce qui avait soulevé l'hilarité générale. Et c'est alors que Sieyès invita l'Assemblée à considérer les principes premiers de l'organisation politique. Pourquoi cette rentrée en scène s'expliquerait-elle seulement, comme le veut La Revellière, par la disparition de la crainte qu'inspirait le faubourg Saint-Antoine ? L'insurrection était vaincue depuis deux mois.

Le projet de la commission des Onze, qui, s'il faut en croire ce même La Revellière, était surtout son œuvre et celle de Daunou, se présentait comme une transaction hâtivement échafaudée entre des principes contraires. La République paraissait aux rédacteurs menacée de deux côtés à la fois. Contre le danger de gauche, on avait prévu un régime électoral censitaire et la division du Corps législatif en deux Chambres. Contre le danger de droite, après avoir brusqué le travail pour déjouer la tactique des royalistes, on avait partagé les fonctions exécutives entre cinq directeurs : ce n'était d'ailleurs, à peu de chose près, que la consécration des faits existants : un comité de salut public était déjà l'Exécutif collégial de la République : on se bornait à le resserrer et à le rendre plus indépendant des législateurs.

Les vues de Sieyès étaient très différentes. En conclusion du discours le plus substantiel qu'il ait jamais prononcé, sorte de raccourci puissant de ses doctrines, il demandait l'adoption de quatre articles organisant des institutions sans rapport avec la pratique existante : deux d'entre elles, le Tribunat, ou corps chargé de proposer la loi, et la Jurie constitutionnaire, ou organe appelé à statuer sur les plaintes en violation de la Constitution, étaient entièrement nouvelles, par leur nom aussi bien que par leur compétence. Quant au Gouvernement et à la Législature que Sieyès voulait également instituer, leur rôle était compris par lui d'une manière tout à fait inédite. Les spécialistes de l'Assemblée craignirent ou affectèrent de craindre qu'en adoptant ces institutions on ne fût conduit à adopter tout un plan qui anéantirait l'œuvre de la commission. Mais ils proclamèrent, comme il arrive souvent, le contraire même de leur pensée : ils firent valoir la ressemblance des deux projets pour demander que la discussion constitutionnelle continuât sans désespérer, sauf pour la commission à utiliser ultérieurement certaines idées de Sieyès. Ils prétendaient par exemple que le Tribunat de Sieyès n'était que leur Conseil des Cinq-Cents. Et quant à la Jurie constitutionnaire, qu'ils ne pouvaient comparer à rien, ils soutenaient que son utilité était, dans leur plan, contestable, parce que la commission avait prévu un gouvernement moins fort. C'est Thibaudeau qui se chargea d'abord de présenter ces thèses.

Sieyès d'ailleurs avait manqué son effet. La synthèse doctrinale

dont il avait fait précéder ses textes était beaucoup trop abstraite pour un débat d'Assemblée. Les textes eux-mêmes, sibyllins à force d'être laconiques, demeuraient peu intelligibles pour les auditeurs. La déception de l'Assemblée fut réelle et rien n'était plus facile aux Onze que de l'exploiter.

Le 18 thermidor, Sieyès présente de nouveaux développements sur l'organisation d'un Jury constitutionnaire chargé de veiller à la garde du dépôt constitutionnel, de préparer les amendements à la Constitution et de jouer le rôle de tribunal suprême d'équité. La Convention ordonne l'impression de ce discours, le renvoi à la commission des Onze, et ajourne la discussion jusqu'au rapport de celle-ci. C'était le coup de grâce qui se préparait. De fait, le 24, Berlier vient démolir au nom des Onze la savante construction de Sieyès. C'était, au témoignage de La Revellière, un petit Montagnard prétentieux et pédant. Tout en rendant hommage au « génie supérieur » de Sieyès, il montre qu'un nouveau plan de la commission a prévu tout ce qui était nécessaire : il a admis en effet le principe de l'institution et, sous certaines réserves, les deux premières fonctions que lui réservait Sieyès, mais a rejeté la troisième. Après Berlier, Thibaudeau fait une critique de principe, qui se résume dans la formule *quis custodiet ipsos custodes?* et pose la question préalable sur le Jury. La Revellière prononce ensuite un discours perfide dans lequel, tout en accablant Sieyès d'éloges, il fait ressortir le caractère inactuel et peu pratique de son Jury. Au fond, la garantie de la Constitution ne repose, selon La Revellière, que sur les mœurs. Et il termine par ces transparentes allusions : « Craignez ces hommes qui... croyant être grands lorsqu'ils ne sont que bizarres, vous jetteraient dans des routes tout à fait inconnues où ils iraient se perdre avec vous. Fuyez les faux ministres du culte de la liberté. Ils se disputent la tiare et l'encensoir comme ceux de toutes les religions.... » Après cette attaque directe, La Revellière concluait hypocritement qu'un Jury constitutionnaire pouvait être utile, mais que celui de la commission devait avoir la priorité. Le terrain étant ainsi préparé, un quatrième membre de la commission, Lesage, charge à fond le lendemain et déclare que, loin de conserver la Constitution, le Jury constitutionnaire ne serait propre qu'à la renverser. La discussion est close. Le projet est rejeté, dit le *Moniteur*, « à l'unanimité ».

Plus tard pourtant, lorsque l'idée se sera fait jour, on verra un membre de la commission des Onze, Durand de Maillane, en revendiquer, dans son *Histoire de la Convention nationale*, la paternité, et regretter de ne pas l'avoir soutenue personnellement à la place de Sieyès ! Le plan de celui-ci était, d'après Durand de Maillane, trop compliqué : il aurait fallu en détacher le Jury constitutionnaire (1). — Sieyès, pourtant, avait suivi le 18 thermidor la tactique même qu'on lui conseillait ainsi après coup. Quant à la conception primitive, il paraît d'autant plus difficile de ne pas la lui attribuer qu'elle était chez lui fort antérieure à 1795.

XV. — DERNIÈRES CONVULSIONS DE L'ASSEMBLÉE.

Après l'exécution en règle du Jury, le grimaçant La Revellière-Lépeaux pouvait, le 24 vendémiaire, se donner la fausse élégance de défendre Sieyès. Louvet attaquait ce jour-là Rovère, énergomène passé d'un extrémisme à l'autre, et demandait son arrestation. La Revellière s'indigne que Rovère ait pu accuser Sieyès de diriger une conspiration pour le rétablissement de la Terreur. « Je ne conçois point, dit-il, de plus inepte conspirateur. » En effet, il l'avait vaincu; et déjà il affichait pour lui cette indulgence un peu dédaigneuse qu'exprimera plus tard Bonaparte, son vainqueur de l'an VIII.

C'est la dernière fois qu'il est fait mention de Sieyès dans les débats de la Convention. Cet incident était une conséquence de la journée du 13 vendémiaire : après avoir connu le danger insurrectionnel sous la forme révolutionnaire, la Convention le connaissait maintenant sous la forme royaliste. Rovère, qui fut effectivement décrété d'arrestation, était accusé d'avoir trempé dans le complot. Faut-il penser que Sieyès, faisant front au péril de droite comme au péril de gauche, était à ce moment-là revenu en honneur parmi les défenseurs de la Convention et de l'orthodoxie révolutionnaire? Un récit que l'on trouve dans les *Commentaires* de Napoléon (1) tendrait à le faire croire. Sieyès aurait joué un certain rôle lors de ces troubles, suscités essentiellement par les sections parisiennes contre les décrets des 5 et 13 fructidor, qui imposaient le maintien dans les Conseils à nommer de 500 Conventionnels. Il est cité, avec Fréron et Louvet, comme ayant montré de la résolution. Dans le moment le plus critique, il se serait approché de Bonaparte, pendant que le comité des Quarante délibérait sur la réponse à faire aux sections, l'aurait emmené dans une embrasure de croisée et lui aurait dit : « Vous entendez, général; ils parlent quand il faudrait agir! Les corps ne valent rien pour diriger les armées, car ils ne connaissent pas le prix du temps et de l'occasion. Vous n'avez rien à faire ici. Allez, général, prenez conseil de votre génie et de la position de la Patrie. » — Cette narration a tout l'air d'avoir été inventée après coup. La dernière phrase surtout est plus que suspecte. On y sent trop le désir de faire remonter à l'an III l'entente de l'an VIII; et ce langage servile n'a jamais été celui de Sieyès. Mais il est très plausible que Sieyès ait été l'un des adversaires les plus décidés de l'émeute et que son sang-froid habituel se soit, en la circonstance, manifesté.

En tout cas, il comptait parmi les personnages les plus représentatifs de la Convention finissante. Celle-ci aspirait à prolonger son pouvoir. Elle voulait faire un sort au personnel de la Révolution, en vue d'assurer l'avenir du régime. C'était le sens des décrets sur les deux tiers, grande pensée politique de l'Assemblée. Une aristocratie nouvelle était

née, qui représentait la stabilité et l'ordre dans la République. La Convention entendait lui livrer, pour de longues années, la France. Comment, en cette période de consolidation, aurait-on oublié, nonobstant les échecs nombreux qu'on lui avait fait subir, en dépit de la jalousie ou même de l'aversion qu'il inspirait à beaucoup, celui qui avait été le prophète et le doctrinaire de l'ordre nouveau ? La logique des événements voulait que, sous la Constitution directoriale, une place éminente fût, malgré tout, réservée à l'abbé Sieyès.

SECTION III

LE DIRECTOIRE

I. — MISE EN MARCHÉ DE LA CONSTITUTION.

L'exécution des décrets de fructidor sur les deux tiers souleva d'énormes difficultés. Les opérations électorales s'étaient terminées le 29 vendémiaire. Elles furent pour la Convention un échec cuisant.

Le tiers nouveau était en grande majorité ultra-moderé, sinon royaliste. Les figures marquantes en étaient Pastoret, Portalis, Siméon, Tronson-Ducoudray, Dumolard, Gibert-Desmolières, le général Mathieu Dumas. Et il n'y avait eu en fait que 379 Conventionnels réélus, au lieu de 500. Encore 124 d'entre eux n'arrivaient-ils que par le jeu des listes supplémentaires, prévues pour remédier aux doubles emplois résultant d'élections multiples. Les élections s'étaient faites dans une atmosphère d'hostilité à l'égard de l'Assemblée précédente. On ne dit pas encore, comme on le dira en l'an VIII : « Des éternels Conventionnels, délivrez-nous, Seigneur (1). » Mais on le pense déjà. Ceux des Conventionnels qui étaient réélus le plus brillamment comptaient parmi les modérés : Lanjuinais passa dans 73 départements, Boissy d'Anglas dans 72, Pelet dans 71. Quant à Sieyès, il vit son nom reparaître dans 19, ce qui s'explique par sa grande notoriété. Mais il est en général porté sur la liste supplémentaire : c'est le cas dans l'Allier, dans la Charente-Inférieure, dans la Côte-d'Or, dans le Finistère, dans la Haute-Garonne, dans le Gers, dans la Gironde, dans l'Ille-et-Vilaine, dans le Maine-et-Loire, dans le Morbihan, dans le Nord, dans les Basses-Pyrénées, dans le Haut-Rhin, dans la Seine-Inférieure, dans la Vendée et dans les Vosges. Il est de même désigné à ce titre par l'assemblée scissionnaire du Lot. Au contraire, il n'arrive sur la liste des deux tiers que dans l'Orne et dans la Sarthe, qui l'avaient déjà élu à la Convention. Et il est très significatif que son département d'origine, le Var, l'ait complètement oublié. Sans doute, les accusations de terrorisme lancées contre lui en vendémiaire l'avaient-elles diminué devant un corps électoral bourgeois.

Les 4 et 5 brumaire, selon la procédure prévue, les 379 Conventionnels élus désignèrent un certain nombre de leurs anciens collègues pour parfaire le nombre légal. En fait — hâte, négligence ou partialité — on

modifia un peu les chiffres, et le Corps législatif compta finalement 506 conventionnels au lieu de 500, contre 235 députés du nouveau tiers, au lieu de 250, soit, en tout, non pas 750 membres, mais 741. Dans la nuit du 5 au 6, on tire au sort, parmi les membres âgés d'au moins quarante ans, mariés ou veufs, ceux qui appartiendraient au Conseil des Anciens. Aux Cinq-Cents, où entraient par la force des choses le célibataire Sieyès, il n'allait trouver ou retrouver que peu d'hommes de premier ordre : les proscriptions successives avaient privé la Convention de la plupart de ses têtes ; celles qui subsistaient passaient en général aux Anciens ; parmi les nouveaux venus, aucun ne devait faire une carrière politique de premier plan.

Toutes les précautions avaient été prises pour empêcher les partis de se former. Il était interdit aux députés de se grouper dans la salle des séances selon leurs opinions. Par réaction contre le régime des comités, un article de la Constitution ne permettait dans le sein des Conseils que des commissions spéciales et temporaires. D'autre part, la différence d'origine restait très marquée. Les Conventionnels, souvent divisés par de vieilles rivalités et de vieilles jalousies, formaient malgré tout une caste à part, à laquelle le nouveau tiers, issu principalement de la haute bourgeoisie ou de la noblesse, se mélangeait peu. Il résultait de ces circonstances que les deux Conseils devaient chacun manquer d'unité. La vie dont ils témoignaient ne leur venait pas d'eux-mêmes, de la conscience qu'ils auraient possédée de former un corps dans l'État : elle leur était insufflée du dehors par les salons et par les clubs.

Dans la période d'incertitude où l'on était, ce furent deux Conventionnels modérés qui furent élus présidents le 6 : Daunou aux Cinq-Cents et La Revellière aux Anciens. Au scrutin des Cinq-Cents, pour la nomination d'un président et de quatre secrétaires, Daunou avait obtenu 199 suffrages, Thibaudeau 132, Reubell 117, Cambacérès 93, Chénier 90, Boissy d'Anglas 75 et Sieyès seulement 67. Ce dernier n'eut donc dans le bureau aucune fonction.

Aux termes de la Constitution, le Directoire — dont Sieyès, selon Elsnér (1), avait le premier prononcé le nom — était nommé par le Corps législatif, faisant alors fonction d'assemblée électorale. Les Cinq-Cents devaient former au scrutin secret une liste décuple et la présenter aux Anciens, qui choisissaient, au scrutin secret également. Les Cinq-Cents firent leurs présentations le 9. La Revellière arrivait en tête avec 317 voix, Reubell second avec 246, Sieyès troisième avec 239. Venaient ensuite Letourneur et Barras. Les 45 autres étaient des inconnus, sauf Cambacérès, qui, introduit au dernier moment sur une liste préparée d'avance, avait obtenu le moins de suffrages. L'histoire de ce scrutin a été racontée par Thibaudeau (2). Les meneurs du parti conventionnel s'étaient réunis et s'étaient mis d'accord sur les cinq premiers noms. Puis, « pour prévenir toute erreur ou divagation », on avait inscrit à la suite des citoyens obscurs dont personne ne pouvait songer à faire des directeurs. C'était, de la part des Cinq-Cents, affirmer d'avance

leur volonté de réduire à néant le choix des Anciens. Ceux-ci se prononcèrent le 10. Ils donnèrent 216 voix à La Revellière, leur président, 189 à Letourneur, 176 à Reubell, 156 à Sieyès et 129 à Barras. Si Sieyès avait pu « compter comme amis ses admirateurs », dit Carnot, son nom serait sorti le premier de l'urne, car sa grande célébrité « fixait naturellement les yeux (1) ».

Les cinq élus étaient des régicides. C'était l'emblème du régime nouveau. La Revellière le regrette et estime qu'on aurait dû appeler sur la liste un Conventionnel qui n'eût pas voté la mort de Louis XVI, « afin d'inaugurer le gouvernement constitutionnel par une fiction qui fit oublier toutes les nuances (2) ». Parmi les cinq, Barras ne dut sa désignation qu'au souvenir du 13 vendémiaire, qui couvrit sa réputation de corrompu et l'orléanisme dont il était soupçonné. Reubell, s'il faut en croire La Revellière, aurait été choisi pour lui faire équilibre, en raison de sa renommée de républicain intraitable.

Le jour même, à neuf heures du soir, Sieyès écrivit au président des Anciens une lettre de refus. Il y affirmait avoir annoncé d'avance son attitude à ceux qui voulaient l'élire. Il déclarait n'être nullement propre aux fonctions du Directoire exécutif : « ... Il m'est impossible disait-il, de croire que l'intérêt de mon pays soit d'appeler à une place où l'on doit pouvoir rallier toutes les confiances précisément *un homme qui, depuis le commencement de la Révolution, a été constamment en butte à tous les partis, à tous sans distinction* ». On a donné de ce refus des explications multiples. La peur d'abord, une fois de plus : Sieyès ne sentait pas assuré ce gouvernement, dont La Revellière a raconté l'installation misérable, au Luxembourg, sous la garde de dragons en haillons, autour d'une table branlante, devant une cheminée aussi vide que le Trésor. La mauvaise humeur, le dédain, ont insinué d'autres : Sieyès aurait dit : « Seul je m'attellerais peut-être à cette besogne, mais je n'aime pas les accouplements. » Enfin sa haine de Reubell — et sans doute aussi de La Revellière, à laquelle s'ajoutait, vis-à-vis de Barras, la méfiance instinctive de sa probité. La vérité est que Sieyès ne se sentait pas nécessaire. On lui avait fait un succès d'estime. Le vœu universel ne l'appelait pas à prendre en mains les destinées du pays. Il ne voulait pas, dans le Directoire, être annulé. Bref, il se réserva pour une occasion meilleure.

Cette attitude allait être mal jugée par l'opinion publique : les rapports de police en témoignent. Elle allait être exploitée en tout cas par les royalistes contre la solidité du régime (3).

Dans les Conseils, Sieyès était si peu indiscuté que Thibaudeau (qui déclare n'avoir voté que pour La Revellière et Cambacérès) demanda qu'on procédât sans désenparer à son remplacement, de peur qu'il ne revint sur sa décision. Le procès-verbal des deux Conseils révèle en effet que certains voulaient passer à l'ordre du jour, l'intérêt public, d'après eux, ne permettant pas à Sieyès un refus. Mais c'est l'avis contraire qui prévalut. En conséquence, une liste de dix noms fut

établie le 12. Carnot est désigné en tête et élu le même jour par les Anciens. Son fils a raconté que les quatre directeurs, ayant eu vent de sa candidature, l'avaient fait venir pour lui offrir le ministère de la Guerre, en même temps qu'on cherchait à pousser Sieyès aux Affaires étrangères et Merlin à la Justice (1). Ces faits sont confirmés par La Revellière, Merlin fut le seul qui accepta. En ce qui concerne Carnot, la tentative des directeurs semble bien avoir consisté à l'écarter de la magistrature suprême : c'est ainsi que lui-même interprète les choses, et l'hostilité que lui témoigne La Revellière renforce cette interprétation. A l'égard de Sieyès, ce fut plutôt l'inverse : après l'avoir placé par encerclement dans la nécessité de donner sa démission, on lui offrait une satisfaction inférieure, pour le mettre dans le cas de refuser encore et lui conférer les apparences d'un atrabilaire incorrigible.

II. — LE TRAVAIL DES COMMISSIONS.

Restant aux Cinq-Cents en expectative, Sieyès y manifeste une assiduité régulière et participe normalement au travail des commissions.

Plusieurs de celles où il entre ont à s'occuper d'affaires relatives à la discipline du régime : fonctionnaires publics qui ont refusé de prêter le serment de haine à la royauté (13 ventôse an IV); ouvriers qui, légalement requis de faire des travaux ou ouvrages nécessaires à la chose publique, refusent d'obéir (5 germinal an IV).

Il est appelé aussi à concourir à la législation sur la presse, vieux sujet qui lui est familier, dans la commission chargée de préparer des mesures répressives contre la calomnie (22 frimaire an IV). Cette commission, fort importante par son objet, avait cinq membres : Daunou, Chénier, Louvet, Sieyès et Boissy d'Anglas. Tout de suite, un désaccord se révèle dans son sein. Le 16 ventôse, Louvet déclare que la commission, d'accord sur le mal, ne l'est pas sur les remèdes. Le perturbateur unique était en réalité Boissy d'Anglas, qui vient insinuer que ses collègues sont favorables à des mesures préventives et qui fait un éloge pompeux du régime purement répressif en matière de presse. La question n'était pas aussi simple. La commission n'avait pas envisagé l'établissement d'un régime préventif normal; mais elle était en majorité favorable à une loi prohibitive provisoire, rendue nécessaire par les circonstances et que l'article 355 de la Constitution permettait d'édicter. Un débat très intéressant s'engagea sur ce point; et, bien que Sieyès n'y ait pas pris part, son attitude n'en est pas moins certaine. La certitude résulte implicitement, et des déclarations de Louvet, qui présentait Boissy comme le seul opposant, et du fait que tous les amis de l'abbé, dont certains, comme Jean Debry et Chénier ont peut-être été envoyés par lui à la tribune, opinèrent en faveur d'une législation prohibitive exceptionnelle. Boissy, suspect de royalisme, s'était séparé de Sieyès depuis

les débats sur la Constitution de l'an III : ses affectations de libéralisme masquaient sa tiédeur à l'égard du régime, que l'abbé et ses amis voulaient défendre. En la circonstance, Boissy évoqua pathétiquement les mânes des Girondins morts pour la liberté. Précisément, cette discussion devait enfoncer le coin au milieu des anciens girondins, dont les uns inclinaient maintenant du côté des royalistes, pendant que les autres demeuraient fidèles à l'orthodoxie révolutionnaire. Finalement, c'est un girondin de droite, Doucet, qui, le 29, fit voter à la presque unanimité l'ordre du jour sur toute proposition comportant l'appel à des mesures prohibitives. Il fallut que le Directoire, qui tenait à avoir au moins une législation répressive efficace, envoyât le 23 germinal un message tendant, « pour établir une responsabilité », à ce que les imprimeurs fussent tenus d'indiquer leurs nom et demeure sur les feuilles sortant de leurs presses. La commission et le Conseil entrèrent dans ces vues ; et ces dispositions formèrent la substance de la loi du 28 germinal an IV, qui prévoyait d'ailleurs des sanctions rigoureuses.

Sieyès travaille encore sur des matières d'ordre administratif : nomination des membres des administrations municipales des quatre grands cantons de Paris, Lyon, Bordeaux et Marseille (19 nivôse an IV) ; concentration de toutes les parties du service des subsistances au ministère de l'Intérieur (14 pluviôse an IV) ; interprétation de la loi sur les assemblées communales (17 brumaire an V) — ou sur des sujets d'ordre scientifique et artistique : règlement présenté par l'Institut national des Sciences et des Arts (1^{er} pluviôse an IV) ; enseignement des arts de la peinture, de la sculpture, de l'architecture et de la musique (9 germinal an IV) — ou sur des questions de diplomatie : traité de paix avec le margrave de Baden (9 fructidor an IV). Celles-ci avaient sans doute sa préférence. Au début de nivôse an IV, Sandoz-Rollin, ministre de Prusse, lui prête ce langage : « Je suis le seul homme de France capable d'être employé à la pacification générale ; mais l'Europe me hait trop pour m'accorder quelque confiance (1). »

Il faut relever surtout sa participation aux travaux de la commission des finances chargée de préparer l'emprunt forcé. Cette commission avait été nommée le 15 frimaire an IV ; elle comprenait Sieyès, Cambacérès, Ramel, Dauchy et Gibert-Desmolières. Dans un mémoire sur la restauration des finances, Reubell, président du Directoire, signalait qu'en présence de la dépréciation de l'assignat, le numéraire effectif était, « pour tous les services, le plus indispensable et le plus urgent des besoins ». Après avoir passé en revue tous les remèdes concevables, il ne retenait comme opérant qu'un emprunt forcé d'à peu près 600 millions, valeur métallique, qui ne porterait que sur un million environ de citoyens. L'immense majorité des citoyens, ne participant pas à l'emprunt, « lui applaudirait en voyant qu'il sauverait la chose publique ». Un plan détaillé divisait les assujettis en douze classes, cotisées d'après leurs facultés. Dès le lendemain, Sieyès vient, au nom de la commis-

sion, signaler des erreurs dans les calculs du Directoire. Pour que l'on pût attendre le rendement escompté, il faudrait que la division des catégories fût faite par tranches égales en nombre, ce qui serait injuste et absurde, car « dans aucun temps, dans aucun lieu, on n'a jamais compté la classe de ceux qui peuvent payer moins comme égale au nombre de celle qui peut payer plus ». La commission demande donc « une nouvelle conférence amicale ». Sans doute le projet empirique de Reubell et la manière démagogique dont il était présenté ne plaisaient-ils guère à Sieyès. Le lendemain 17, ce n'est pas lui, c'est Ramel qui rapporte le projet avec certaines modifications, mais non celles qu'avait demandées Sieyès : le système des classes égales (portées de 12 à 16) était maintenu. On aboutit ainsi à la loi du 19 frimaire an IV, qui va susciter à la fois de multiples déconvenues pour le Directoire et de multiples tracasseries pour les contribuables. La commission fut saisie des moyens de contrainte à envisager pour le recouvrement. Afin d'encourager les assujettis, on décida que, lorsque les deux tiers auraient été perçus, les planches aux assignats seraient broyées (loi du 1^{er} nivôse). Malgré tout, l'application confirma les appréhensions de Sieyès. Au 1^{er} germinal de l'an V, on enregistrait sur l'opération un déchet de près de moitié par rapport aux prévisions faites (306 millions au lieu de 600). Encore avait-il fallu modifier dans l'intervalle le système des classes numériquement égales, justement critiqué par Sieyès.

Sieyès voudrait sur les finances un plan d'ensemble ; et c'est ce qu'il vient dire au Conseil le 29 frimaire. Il demande l'établissement d'une commission nouvelle de neuf membres, chargée de le préparer, la commission actuelle ayant été détournée de ce travail par le projet d'emprunt forcé. Sa proposition est adoptée ; mais il ne fait pas partie du nouvel organisme ; sans doute n'y tenait-il pas beaucoup, en raison de l'empirisme régnant.

Cependant cette activité législative de Sieyès apparaît, si on la compare au passé, très ralentie. Depuis le vote de la Constitution de l'an III, dit *Elsner*, il était rentré dans le silence, « ne pouvant s'occuper des détails (1) ».

Un voyageur allemand qui visitait alors Paris, Frédéric-Jean-Laurent Meyer, a consacré un chapitre entier à Sieyès, au même titre qu'à diverses institutions françaises. C'est même la seule personnalité à laquelle il fasse semblable honneur (2). Sieyès affectait un grand détachement. « Mes moments sont ceux d'un paresseux », disait-il. Il man que rarement les séances des Cinq-Cents, mais n'y reste guère plus d'une demi-heure. Au milieu des discussions, importantes ou non, « il se renferme en lui-même avec une contenance philosophique et lit quelques papiers ». Pendant un débat orageux, le 23 germinal an V, Meyer l'a vu « rester assis avec une indifférence marquée et parcourir tranquillement avec sa lunette les endroits les plus éloignés de la salle ». Meyer, qui lui avait été présenté par Grégoire, était allé le voir

chez lui et l'avait trouvé au troisième étage, dans une chambre médiocrement meublée, mal éclairée par une seule fenêtre qui donnait sur une cour, se promenant de long en large, en robe de chambre et en bonnet de nuit, parmi ses livres et ses papiers épars. A la muraille, son uniforme théâtral de législateur. Derrière le fauteuil, près de la cheminée, un profil de Voltaire en cire, assez mal travaillé. Il vit là, simplement et silencieusement, dans une sorte de « loisir philosophique », entouré d'un petit cercle d'amis, en apparence observateur impassible des événements. Mais la flamme intérieure n'est pas éteinte....

III. — NOUVELLES FORMES D'ACTION POLITIQUE.

En dehors des Conseils, Sieyès continue malgré tout à jouer un rôle important, mais nuancé et parfois difficile à saisir.

Le Directoire inaugurerait alors une politique de juste milieu qui cadrerait pleinement avec les conceptions de l'abbé. Sa doctrine officielle affirmait l'intention de faire front des deux côtés à la fois. « Il y a trois partis bien prononcés, écrivait son commissaire auprès d'une des administrations de département : les royalistes avec les fanatiques, les anarchistes et les vrais républicains. Le troisième a combattu et contenu alternativement les deux autres (1). » Ce que François de Neufchâteau appelait le système de la balance et Baudot le système de la bascule n'était après tout que l'application au pouvoir de la méthode que Sieyès, en tant qu'individu, avait toujours mise en œuvre, autant par l'effet d'une indépendance ombrageuse qu'en vertu d'un sens élevé des nécessités du gouvernement. Car cet homme, qu'on a accusé de doctrinarisme cassant, a été l'un des politiques les plus souples que notre pays ait connus : non que sa conduite fût le moins du monde incertaine ni contradictoire ; il n'hésitait jamais et ses actes s'enchaînaient comme un raisonnement ; mais, si son objectif ne variait pas, il savait utiliser successivement tous les moyens d'y parvenir et faisait preuve dans ce domaine d'une mobilité qui déconcertait les contemporains et que, la plupart du temps, la postérité n'a pas comprise. Tour à tour, on l'avait vu avec les Girondins contre les Jacobins et avec les survivants de la Montagne contre les assaillants du 13 vendémiaire. Sous le Directoire, il allait, avec plus de vivacité encore que les gouvernants — dont il regrettait sans doute de n'être pas le chef — se porter, suivant l'heure, pour la défense des principes de la Révolution, au-devant de chacun des partis extrêmes.

Dans les débuts, le péril dominant est le péril royaliste. Des foyers de guerre civile subsistent en province (Ouest, Centre, Cévennes, Lyonnais et Franche-Comté). A Paris, les réunions de Clichy s'organisent. Sans doute des modérés les fréquentent, qui se disent respectueux de la constitution républicaine ; les royalistes paraissent même n'y figurer qu'en minorité. Mais le flair de Sieyès sait à quoi s'en tenir. La haine

de l'Ancien Régime est trop inscrite dans sa sensibilité pour qu'il garde la moindre illusion sur le loyalisme réel des Clichyens. Il sait que leurs efforts tendent à envahir progressivement la République, de telle manière qu'un jour il ne reste plus du régime qu'une étiquette dépourvue de portée, qu'on pourra changer sans protestation. C'est même ce qu'à ses yeux le Directoire oublie trop quelquefois : cherchant des alliés dans les Clichyens pour la liquidation du babouvisme, il sera porté, le cas échéant, à l'indulgence. D'où l'attitude énergique de Sieyès toutes les fois qu'il s'agira de réprimer les menées royalistes. Ainsi s'explique par exemple son rôle en matière de presse. Il conçoit ce qu'on appellera beaucoup plus tard « la défense républicaine », c'est-à-dire un système de mesures rigoureuses pour défendre la liberté par l'autorité. Aucune loi d'exception ne l'effraie. Pendant toute cette période, il se refait une âme conventionnelle, voire jacobine.

Le centre de son action est pourtant un foyer modéré, le club de Noailles, qu'il dirige. Ce club s'assemblait dans les salons de l'hôtel de Noailles, rue Saint-Honoré, sur l'emplacement où passe aujourd'hui la rue d'Alger ; l'hôtel était alors propriété nationale ; plusieurs comités de la Convention y avaient eu leurs bureaux ou leurs salles de réunion. Le but du club a été primitivement, dit un rapport de police, de grouper « les membres des deux Conseils qui ont tenu la conduite la plus sage dans les moments critiques de la Révolution ». On comptait parmi ses membres les plus assidus Charles Duval, Merlin, Collombel, Guiot (1). Il y avait aussi des éléments d'un modérantisme plus marqué, comme Tallien et Boissy d'Anglas. Précisément, une séparation n'allait pas tarder à se marquer entre Sieyès et eux. Barante raconte dans ses *Souvenirs* les querelles qu'y eurent Sieyès et Boissy (2). Le régime de la presse, l'application des lois sur les émigrés fournissaient à l'abbé l'occasion de prendre une position énergique.

Mais il y a plus. Sieyès ne craint pas de se montrer avec des membres de l'extrême gauche. Au plus fort de la répression dirigée par le Directoire contre Babeuf et ses amis, on trouve dans le *Courrier républicain* du 3 thermidor an IV cette note : « Les terroristes continuent de s'agiter avec plus d'activité que jamais. Ils se rassemblent tous les jours sur les terrasses des Tuileries. On a remarqué parmi eux l'ex-Conventionnel Albitte, les membres du comité révolutionnaire de Rennes et le grand-prêtre Sieyès. » Ce témoignage coïncide avec celui de Barras qui indique, à la date du 30 messidor : « Cochon vient annoncer comme une découverte la réunion des factions Babeuf et Drouet à celle des Thermidoriens. Il dit que Robert Lindet est l'un des coryphées, ainsi que le général Vachot. Il y joint Delmas et Sieyès. » Certains journaux racontèrent même à tort qu'on avait trouvé le nom de Sieyès dans plusieurs papiers relatifs à la conspiration de Drouet, sur quoi le Directoire l'aurait mandé et sommé de se justifier. Sieyès aurait écouté avec le plus grand calme la lecture des pièces, et aurait répliqué : « C'est là tout ce que vous avez à me dire ? Je n'ai rien à vous répondre », puis serait sorti. La suite du

texte de Barras prouve en tout cas la crainte révérentielle dont Sieyès était l'objet de la part des milieux directoriaux. « La gaucherie du ministre et son indiscrétion pour vouloir comprendre ce dernier représentant dans la conspiration a paralysé la mesure qui allait être prise contre Vachot et d'autres (1). » Le Directoire avait peur de cette grande ombre, qu'il sentait hostile et sur laquelle il ne pouvait avoir d'action. Il craignait toujours que Sieyès, dans sa demi-réserve, n'apparût comme le sauveur, maintenant surtout qu'il était rentré en grâce auprès des éléments avancés. Bonaparte, dans la première année du Consulat, connaîtra les mêmes appréhensions.

Aucune sympathie, certes, ne reliait Sieyès aux babouvistes. Il ne participait à aucun degré à leurs menées. Il se bornait à jouer un jeu personnel contre le gouvernement, qu'il trouvait trop complaisant à l'égard de la droite. Il n'était pas dupe non plus des exagérations policières ni du caractère artificiel et outrancier de la répression anti-jacobine, telle qu'elle se manifesta dans le procès de Vendôme et dans l'affaire du camp de Grenelle. Il s'inquiétait quand il y avait lieu ; mais Croquemitaine ne lui faisait pas peur.

A cette époque d'ailleurs, ses intentions n'étaient pas toujours interprétées dans un sens républicain. L'accusation d'orléanisme reparut contre lui, sincère ou simulée. Selon un rapport de police du 28 fructidor an IV, « les représentants Sieyès, Tallien, Louvet et le directeur Barras sont les chefs de la conspiration qui n'est pas abattue et qui va reprendre de nouvelles forces..., le véritable but de cette trame est de soutenir la faction des orléanistes et de mettre sur le trône un membre de cette famille..., depuis longtemps, les regards sont fixés sur le représentant Sieyès et son silence même est l'objet des entretiens publics ; la faction d'Orléans n'est plus une chimère ; et l'on s'est habitué à regarder ce représentant comme le soutien et le directeur de ce parti (2) ». Ces rumeurs coïncidaient avec la bruyante rentrée en scène du nouveau duc d'Orléans, le futur Louis-Philippe. Ce prince, auquel Dumouriez exilé cherchait à créer une faction de zélateurs, s'agitait et venait de s'attirer de Mme de Genlis elle-même le reproche d'aspirer au trône. Richer-Sérizy l'admonestait dans l'*Accusateur public* (3) : « Monté sur Sieyès et sur Chénier, eussiez-vous l'entrée triomphante de Jésus dans Jérusalem, ainsi que lui, bientôt vous éprouveriez une destinée semblable. »

Sur les projets réels de Sieyès, même incertitude toujours. Ceux qui l'observent ne savent à quoi il tend. On sent qu'il a des plans constitutionnels en réserve. Mais on se demande quel parti pourra s'en servir. Vers la même époque, on cite une lettre de Burke : « L'abbé Sieyès a des cases entières de pigeonniers remplies de constitutions toutes faites, étiquetées, assorties et numérotées, appropriées à toutes les saisons et à toutes les fantaisies ; les unes ayant la pointe où devait être la base, les autres la base où devait être la pointe ; celles-ci sans ornement, celles-là garnies de fleurs ; quelques-unes distinguées par leur simpli-

citée, d'autres par leur complication ; les unes couleur de sang, d'autres *boue de Paris* ; les unes avec des directoires, les autres sans direction ; les unes avec des conseils des anciens et des conseils de jeunes barbes, d'autres sans conseils du tout ; quelques-unes où les électeurs choisissent les représentants, d'autres où les représentants choisissent les électeurs ; quelques-unes en habits longs, d'autres en habits courts ; quelques-unes en pantalons, d'autres sans culottes, quelques-unes avec cinq qualifications, d'autres tout à fait indéterminées ; en sorte qu'aucun amateur de constitution ne peut sortir de sa boutique les mains vides... (1). »

IV. — VERS LE 18 FRUCTIDOR.

En réalité, Sieyès connaissait parfaitement sa direction. Il fut l'un des hommes qui préparèrent le plus consciemment et le plus méthodiquement le coup d'État du 18 fructidor an V, en vue d'assurer dans le gouvernement directorial la prépondérance incontestée des révolutionnaires authentiques. Thibaudeau relève que deux éléments très distincts concoururent à cette journée (2) : d'une part les militaires, qui ne furent appelés qu'au dernier moment afin de « jeter les royalistes dans la boue », d'autre part les conventionnels groupés autour de Sieyès, qui, eux, avaient pris les choses de loin et qui entendaient tirer de l'événement toutes les conséquences qu'il comportait, c'est-à-dire une définitive épuration du personnel politique. Peut-être aussi Sieyès voyait-il grandir à l'horizon l'étoile de Bonaparte, qui, dès floréal an IV, se trouve en conflit avec le Directoire, spécialement avec Reubell, au sujet des opérations en Italie ; peut-être songeait-il déjà à utiliser le jeune général et voulait-il reprendre dans les affaires intérieures une influence décisive.

La préparation fut longue, obscure et sinieuse.

Les Conseils étaient renouvelables tous les ans par tiers, ce qui n'était d'ailleurs que l'application d'une idée soutenue par Sieyès dès le début de sa carrière politique. Sieyès avait été porté comme devant rester membre du Conseil jusqu'au 1^{er} prairial an VI. Mais 145 Conventionnels sortaient des Cinq-Cents en l'an V et 71 des Anciens. Les élections nouvelles se firent dans une atmosphère de relâchement gouvernemental. On avait voté diverses mesures en faveur des ecclésiastiques déportés. On avait révisé les décrets conventionnels des 3 et 4 brumaire an IV, au seul profit des émigrés, déportés et vendémiairistes. L'abbé Brottier venait de former une conspiration royaliste ; elle avait abouti, après un procès mené mollement, à des acquittements nombreux. Une vaste organisation, dont l'ancien Constituant d'André tenait les fils, couvrait la France, sous le nom d'Institut philanthropique, soutenue, comme la conspiration de Brottier, par l'argent de l'Angleterre. Les émigrés, rentrés en

masse après des radiations obtenues par fraude, s'apprêtaient à « inspirer le corps électoral », d'autant qu'après l'échec de Brottier, l'action par les voies légales était à l'ordre du jour.

De fait, le résultat des élections de l'an V, qui eurent lieu le 1^{er} germinal pour le premier degré et le 20 pour le second, fut désastreux, Treize Conventionnels seulement étaient réélus parmi ceux qui s'étaient représentés; encore deux n'étaient-ils nommés que par des assemblées scissionnaires. La députation de la Seine était en grande majorité royaliste constitutionnelle. Lyon nommait Camille Jordan et Imbert-Colomès, connu comme agent du roi. Le Jura élisait Pichegru; la Seine-et-Marne, Vauvilliers, compromis dans le procès Brottier, et Royer-Collard; les Bouches-du-Rhône le général Willot, qui avait sévi contre les révolutionnaires; l'Eure, Marmontel, qui avait fait une profession de foi en faveur de la religion.

L'ensemble signifiait l'échec, non seulement des Jacobins, mais même du Directoire.

V. — L'ATTENTAT PROVIDENTIEL.

C'est dans cette atmosphère de désarroi et de fièvre, au moment où les premiers résultats commencent à arriver, qu'à la séance du 22 germinal, le président des Cinq-Cents déclare : « Je dois annoncer au Conseil que je viens à l'instant de recevoir un message du Directoire exécutif qui apprend l'assassinat commis sur notre collègue Sieyès; un secrétaire va en donner lecture.... » Et un grand silence s'établit. Le texte transmettait « avec le sentiment d'une profonde sensibilité » la nouvelle de l'attentat. On ajoutait que l'assassin était arrêté et que des ordres étaient donnés pour sa mise en jugement. Il s'agissait d'un prêtre méridional, nommé Poule, venu à Paris pour chercher des moyens d'existence. Le régicide Villers tire aussitôt la moralité de l'événement : « L'attentat horrible dont nous venons d'être instruits n'a rien qui m'étonne. Il était naturel que le représentant qui le premier proposa à l'Assemblée constituante la réunion de trois ordres... que celui qui a le plus contribué à nous donner la République, devînt la victime des ennemis de la liberté.... On assure même que l'assassin a été trouvé muni d'une liste de représentants du peuple.... » Et Villers demande une enquête des inspecteurs du Conseil ainsi que des nouvelles quotidiennes de l'illustre malade. Boissy d'Anglas réclame un message au Directoire. Le président informe l'Assemblée que la santé de Sieyès est satisfaisante. Bureau et commission des inspecteurs ont déjà fait diligence. Hardy déclare qu'en sa qualité d'officier de santé, il a donné les premiers soins : le coup de feu tiré a fait deux blessures, dont l'une au poignet, et il est impossible d'en dire la gravité. Telle est du moins la déposition de Hardy, résumée par le procès-verbal. Mais le *Moniteur* renchérit : Hardy a donné des détails dramatiques : l'une

des balles retirées a été trouvée mâchée à plus de cinquante endroits ; et le Conseil a « frémi d'indignation ». Après quoi on donne lecture d'une lettre adressée au président du Conseil par les citoyens Comminge et Ravault, commissaires de police de la division de la Butte des Moulins. Ce rapport, moins emphatique que le récit attribué à Hardy par le *Moniteur*, atteste que les blessures sont peu graves.

Ainsi, une première impression se dégage : les collègues de Sieyès prennent ou affectent de prendre la tentative d'assassinat plus au tragique que les autorités chargées du maintien de l'ordre. C'est qu'ils se sentent menacés. Hardy raconte avec émotion une histoire de couteaux fabriqués en forme de poignard qui ont été trouvés à Rouen et qui étaient « destinés à percer le sein des patriotes ».

Le lendemain, cet état d'esprit va s'accroître chez les Jacobins. Un inspecteur ayant lu un bulletin de santé de Sieyès et une lettre du ministre de la Justice contenant le détail des mesures prises contre l'assassin, un orateur expose par motion d'ordre que le Conseil n'a pas suffisamment exprimé l'horreur que lui inspire cet attentat ni arrêté les dispositions que les circonstances commandent. Il réclame un rapport sur le message du Directoire et surtout un acte législatif tendant à prévenir les troubles qui menacent la tranquillité publique. Cet orateur est le Jacobin Lamarque, qui réagit ainsi contre les nouvelles rassurantes données par l'inspecteur Daubermesnil, plus modéré que son collègue Hardy. Il veut qu'on se saisisse du plan d'ensemble des royalistes. Combattu par le modéré Dumolard et aussi par Boissy d'Anglas, il ne peut faire aboutir sa proposition, qu'il est obligé finalement de retirer.

Le 24, nouveau bulletin de santé : « Le malade a éprouvé hier à dix heures un frisson, suivi d'une faiblesse ; il a même perdu connaissance pendant quelques instants. Cependant la nuit a été tranquille ; la blessure au bas du ventre ne donne aucune inquiétude ; celle à la main suit la marche ordinaire des plaies occasionnées par les armes à feu. » Bulletins encore les jours suivants. Le 29, la situation étant de plus en plus rassurante, les publications sont enfin arrêtées. Un mois plus tard, à la séance du 29 floréal, le président Lamarque donnera lecture d'une lettre de Sieyès : « Je profite du premier moment où l'état de ma main me permet d'écrire pour témoigner au Conseil combien je suis pénétré de reconnaissance pour les marques d'intérêt qu'il a bien voulu me donner. Mes plaies sont fermées ; le mouvement n'est pas encore libre dans le bras et dans la main ; mais j'espère obtenir du temps et des eaux mon entier rétablissement. » Sieyès ne reviendra au Conseil, le bras en écharpe, que le 9 prairial (1).

Entre-temps, le 29 germinal, le Directoire avait transmis au Conseil un rapport de police envoyé par le ministre de la Justice pour relater les circonstances de l'attentat, les visites antérieures de Poule chez Bentabolle et chez Camus, ses imprécations contre la représentation nationale, son insistance à pénétrer chez l'abbé, ses demandes d'argent

ou d'emploi, et enfin la mise en joue. Le flegme de Sieyès s'y trouve également attesté.

Voilà donc l'auréole du martyr placée fort à propos sur la tête de l'abbé. Au fond de sa demi-retraite, il redevient l'homme-drapeau, l'incarnation vivante de la République bafouée et de son personnel politique, sur lequel grondent mille menaces.

Un curieux brouillon de rapport de police, que nous avons relevé aux Archives nationales, fait saisir sur le vif cette transfiguration (1). Écrit le 23, c'est-à-dire le lendemain de l'attentat, il est joint à tort au message du 22. « Sieyès, dit ce texte, est un des hommes dont les infâmes calomniateurs semblent avoir juré la ruine. Tantôt ils ont peint sous les couleurs les plus affreuses des mœurs simples et décentes, tantôt ils l'ont montré comme un intrigant actif qui se répandait toutes les nuits dans les faubourgs pour les amener contre le gouvernement; et rien de plus sédentaire, de plus tranquille, de moins propre sous tous les rapports que Sieyès à être un orateur des faubourgs... ils se sont obstinés à le regarder comme le chef d'un parti tantôt anarchique, tantôt anarchico-royaliste et travaillant sous main à reporter Babeuf au fauteuil des Cordeliers ou les d'Orléans sur le trône. Enfin, poussant à l'extrême la licence, même la plus condamnable, ils ont attaqué directement sa personne, ils ont fait la guerre à ses opinions religieuses, ils ont osé le dépeindre comme un athée. » A cette tentative de réhabilitation, ou mieux de canonisation officielle, sont annexés quelques détails suggestifs sur l'attentat. « Dernièrement, le portier de Sieyès avait été maltraité pour avoir soutenu dans un groupe que ce représentant ne découchait jamais de chez lui; quelques jours après, Sieyès lui-même est assassiné par un prêtre. »

Pour lutter contre d'aussi puissants effets de théâtre, la presse de droite s'ingéniait à démontrer que l'assassin de Sieyès était un Jacobin. L'abbé Poule avait en effet des antécédents complexes, qui se prêtaient à beaucoup d'interprétations. La *Sentinelle* du 26 germinal protestait avec véhémence : « Que ce M. Poule, natif de Draguignan, ait été moine, puis soldat et même terroriste avant le 9 thermidor, qu'importe? Toute la question est de savoir si depuis, devenu comme vous réacteur ardent, il n'est pas aujourd'hui royaliste, fanatique et assassin. Que pouvez-vous opposer aux premières paroles qu'il a dites : *j'ai voulu venger la religion de mes pères?* »

Il est infiniment probable que l'abbé Poule, névropathe et misérable, n'était l'instrument d'aucune conspiration. Cet attentat semble avoir été le fait du hasard. Un ecclésiastique malheureux s'en était pris à un ecclésiastique bénéficiaire de la Révolution. L'atmosphère d'anti-parlementarisme répandue à Paris, l'exaltation collective contre les Conventionnels avaient créé un milieu favorable où ses idées fixes s'étaient développées; et ce malade en était venu à un geste violent. Rien de plus. Mais les deux partis aux prises s'étaient ensuite emparés de l'affaire pour la styliser et l'auréoler de légende.

Le 16 prairial, Poule comparut devant le tribunal criminel de la Seine. Les jurés répondirent affirmativement aux questions qui leur étaient posées, sauf cependant en ce qui concerne la préméditation. En conséquence Poule était condamné à vingt ans de fers et à six heures d'exposition.

Ce jugement surprit. Beaucoup le trouvèrent trop indulgent. Sieyès, qui avait fait preuve du plus grand sang-froid, se borna à donner des instructions à sa portière sur ce ton ironique qui lui était familier : « Si ce M. Poule revient, vous lui direz que je ne suis pas chez moi. » Mais sans doute le propos était-il tenu pour qu'on le répandît. Les milieux jacobins, et même les milieux gouvernementaux, que l'agitation de droite commençait à inquiéter, furent déçus. « On a entendu peu de personnes, dit un rapport de police du 17 prairial, approuver le jugement. On trouve que ce criminel avait certainement prémédité l'assassinat, et la négation... a donné lieu à déclamer contre la composition des tribunaux (1). » Pour la gauche, Sieyès demeurait une victime mal vengée. Le 27 prairial, le *Journal des Hommes libres* imprimait ces lignes mélodramatiques : « L'assassin de Sieyès a paru sur le tabouret avec la tranquillité d'un séide consommé. Un témoin nous assure l'avoir entendu se féliciter de son action, comme d'un titre à l'estime des honnêtes gens, dire qu'il n'était fâché que d'avoir manqué son coup, mais qu'il n'était pas mort et qu'il reviendrait *pour Sieyès et pour d'autres*; enfin ce même témoin a vu des égorgés de Lyon lui porter leurs secours fraternels, du vin, des liqueurs.... »

Sieyès, qui avait beaucoup moins souffert du coup de pistolet de l'abbé Poule que de l'indifférence précédemment opposée à ses textes et à ses conseils, n'était pas fâché sans doute de recouvrer en la circonstance une popularité. Si la première session s'était terminée sans que ses partisans eussent pu tirer de l'affaire le vote d'un texte général, il n'en demeurait pas moins l'homme en vue, que ses amis entouraient d'une pieuse ferveur et que momentanément ses adversaires n'osaient plus attaquer.

VI. — LE 18 FRUCTIDOR.

Le nouveau Corps législatif avait pris séance le 1^{er} prairial, conformément à l'article 57 de la Constitution. Tout de suite, ses tendances rétrogrades s'étaient affirmées. A la première séance, Pichegru fut élu président des Cinq-Cents par 387 voix. Barbé-Marbois fut désigné comme président des Anciens. Dans la vérification des pouvoirs, on procéda avec une indéniable partialité, mais en sens inverse de l'année précédente. Dix députés exclus de la précédente législature au titre de la loi de brumaire furent réintégrés. Les assemblées électorales des Landes et du Lot, coupables d'avoir élu des Conventionnels, furent déclarées scissionnaires, etc. Sur ces entrefaites, il fallut choisir un

nouveau directeur en remplacement de Letourneur, sortant désigné par le tirage du 30 floréal. Le 7 prairial, le Conseil des Anciens nomma Barthélemy, le négociateur de Bâle, partisan de la paix générale et des anciennes limites. Le Conseil des Cinq-Cents l'avait porté en tête de liste, par 309 voix sur 458 votants. Le premier des candidats de la gauche, Masséna, n'avait réuni que 187 suffrages. Des discussions sur les mesures relatives aux émigrés et aux prêtres contre-révolutionnaires mirent aux prises les deux partis. On annula les articles qui excluaient des fonctions publiques les émigrés et parents d'émigrés. La droite faillit, un peu plus tard, obtenir l'abolition des dispositions légales qui condamnaient à la déportation ou à la réclusion les réfractaires ou insermentés. La suppression de la déclaration imposée aux ministres du culte avait même été proclamée par le président. Il fallut que l'inébranlable Lamarque protestât et obtint l'appel nominal, qui ne donna satisfaction à la gauche que par 210 voix contre 206.

Dans un Conseil de cette tendance, l'activité de Sieyès est nulle. De prairial à fructidor, on ne le voit prendre part à aucun débat, aux travaux d'aucune commission. Son rôle est ailleurs. C'est l'époque où la société mondaine, remise en honneur, exerce sa pleine influence. Sieyès se donne, car c'est nécessaire, à l'existence des salons. Il fréquente chez Mme de Staël, où il rencontre Benjamin Constant, et chez qui l'on prêche le ralliement à la République directoriale. Il fréquente chez Merlin de Douai, auquel le lie le souvenir d'une longue collaboration dans le sein du comité de salut public. Il reçoit même chez lui, rue du Rocher. C'est le seul moyen dont on dispose pour tenter d'équilibrer l'action des salons royalistes, alors en pleine vogue. Pour faire contrepoids au club de Clichy, on crée le cercle de Salm, largement ouvert puisqu'il suffit pour y être admis d'être républicain et présenté par cinq membres. Ce cercle s'assembla, comme l'indique le nom sous lequel il est connu, à l'ancien hôtel de Salm, qui est aujourd'hui le Palais de la Légion d'Honneur. Mais, très vite, il semble avoir dû émigrer à l'ancien hôtel de Montmorency, qui se trouvait également rue de Lille. La date généralement indiquée pour les premières réunions est la fin de prairial. Les commissaires (dénomination adoptée pour remplacer celles de président et secrétaire, que la Constitution interdit) sont Talleyrand, Sieyès, Garat, Veirien (député nouveau de Toulouse) et Merlin. Ce club continua malgré tout à s'appeler club de Salm et ses adhérents les Salmistes, en raison du lieu où s'étaient tenues les réunions préparatoires. Il s'occupait surtout de technique parlementaire, donnait des mots d'ordre pour les débats, garnissait les tribunes de partisans fidèles. Mais il s'efforçait aussi d'agir sur le pays en provoquant dans les départements la formation de cercles constitutionnels qui correspondaient avec lui. Bien que les Clichyens le qualifiassent dédaigneusement de « jacobinière », il demeurait distinct des réunions d'extrême gauche. « On assure, disait le *Courrier républicain*, qu'Antonelle et autres échappés de Vendôme ont aussi leur

club ; mais, comme ils ne veulent pas faire de déclaration à la police, ils n'ont pas de local fixe... on l'appelle le *club chancelant* (1) ». En tout cas, Sieyès, qui, pour le moment, ne voyait pas d'ennemis à gauche, était bien décidé à ne pas se laisser entraîner dans une lutte quelconque contre ceux qu'on appelait alors « anarchistes ».

Sur ce point, un désaccord marqué l'opposait à Carnot qui, indirectement, intriguait avec les royalistes. Dans le Directoire, où il était privé de son caudataire Letourneur, Carnot s'efforçait de lier partie avec Barthélemy, espérant obtenir par lui le concours de l'ondoyant Barras, que des liens secrets (sans doute financiers) unissaient à l'ancien diplomate, et s'assurer ainsi la majorité. Pendant la maladie de Sieyès, comme tout le monde avait rendu visite à la glorieuse victime, Carnot était allé chez l'abbé, raconte Barras. Il y avait rencontré Chénier et « d'autres patriotes ». On avait parlé de l'état des choses et des esprits. Mais, comme Carnot « persistait à développer sa nomenclature d'anarchie et de jacobinisme », on n'avait pu s'entendre. Carnot avait même été traité durement par les assistants et ses discours avaient « détruit le bon effet de sa démarche (2) ».

Aussi bien la lutte contre l'anarchie était-elle, depuis le procès de Vendôme, l'idée fixe de l'ancien membre du comité de salut public. Dans son discours du 14 juillet, il la représentait aliée au despotisme et déclarait que la Révolution était terminée. Entre-temps, il prêtait la main à de nombreuses épurations administratives. Il crut faire un coup d'éclat en demandant le renvoi des ministres qui déplaisaient au Corps législatif pour leurs opinions trop accentuées : Merlin, Delacroix, Ramel et Truguet, survivants — comme Carnot lui-même — de la Montagne. Cette application prématurée du régime parlementaire, que la Constitution ne comportait pas, ouvrit la crise.

Dans la course à la prépondérance gouvernementale qu'il entreprenait pour jouer un rôle décisif conforme à ses ambitions, Carnot risquait de sacrifier tout l'ordre de choses nouveau issu de 1789. Il obéissait à l'empirisme politique le plus dangereux. Devant lui, il allait trouver Reubell et La Revellière-Lépeaux, fraternellement unis pour la défense de l'orthodoxie révolutionnaire. Autour d'eux allaient se grouper les libéraux du club de Salm. C'était une conquête importante. Mme de Staël, qu'on flatta dans son orgueil filial en répandant habilement le bruit que Necker pourrait être nommé ministre des Finances, signifiait par sa personne le ralliement à la Révolution des anciens monarchistes constitutionnels. Benjamin Constant s'était fait connaître par des articles étincelants, que le *Moniteur* avait publiés l'année précédente sur *la force du gouvernement de la France et la nécessité de s'y rallier* : il y faisait déjà figure de grand théoricien libéral. Depuis lors, il avait écrit : « Les dernières élections ont été abominables ; et, sans quelque miracle, qu'on doit espérer mais qu'il est difficile de prévoir, on ne peut se flatter que la République survivra aux élections prochaines ». Quant à Sieyès, son concours pouvait passer pour

inattendu, en raison de l'antipathie profonde que lui inspiraient Reubell et La Revellière; mais, dicté par la seule puissance des principes, il n'en était que plus précieux et couvrait la résistance des deux directeurs d'une ombre de légitimité. Au-dehors enfin, l'appui de Bonaparte était assuré. Le général était violemment irrité d'un discours prononcé au début de messidor par Dumolard sur son attitude en Italie.

Mais tout dépendait de Barras qui, placé entre Carnot et Barthélemy d'un côté, La Revellière et Reubell de l'autre, pouvait faire pencher à son gré la balance. Barras transigea d'abord. Il abandonna deux ministres, Delacroix et Truguet, à Carnot et Barthélemy. Il sacrifia en revanche Bénézech, Cochon et Petiet à Reubell et à La Revellière. En fait, les nouveaux ministres furent choisis surtout parmi les Salmistes, si bien que Carnot, qui avait paru obtenir un demi-succès, perdit beaucoup au change. Le remaniement s'accomplit le 28 messidor. Talleyrand et François de Neufchâteau étaient les figures civiles les plus représentatives. Mais il y avait en outre à la Guerre — et c'était la grande pensée de la combinaison — un illustre général républicain, qui n'avait d'ailleurs pas tout à fait les trente ans réglementaires, Hoche. Par suite d'ordres antérieurs, ce général était déjà en marche dans la direction de Paris avec des troupes qu'il conduisait à Brest en vue d'une expédition en Irlande.

Entre-temps, l'orientation de Barras s'était précisée et accentuée. Il semble bien que la responsabilité des mouvements de Hoche qui, dès le 29 messidor était à moins de six myriamètres de la capitale, malgré les foudres de la Constitution (art. 69), retombe entièrement sur lui. Il aurait fait tenir des instructions à Hoche en dehors de la voie hiérarchique, et à l'insu même de Carnot.

Cependant, les députés modérés s'inquiétaient et, considérant une attaque du Corps législatif comme imminente, exigeaient des mesures. Dès le 30 messidor, Delahaye réclame l'organisation de la garde nationale. On décide d'envoyer au Directoire deux messages, l'un sur la situation de Paris, l'autre sur celle des départements. Et, le 1^{er} thermidor, les Conseils élisent des présidents animés de l'esprit de résistance, Dumolard aux Cinq-Cents, Dupont de Nemours aux Anciens. Le lendemain, Aubry faisait connaître, au nom des inspecteurs de la salle, que les premières troupes arrivaient; et l'on demandait des explications au Directoire, qui fit une réponse embarrassée, prétextant que la malveillance n'avait eu aucune part à cet ordre de route, dû à « la simple inadvertance d'un commissaire des guerres ». En même temps, le Directoire appelait Hoche à comparaître devant lui. En la circonstance, Barras, qui n'était pas très brave, abandonna Hoche; et celui-ci donnait le 4 thermidor sa démission de ministre. On finissait par un coup nul.

Mais la situation n'était pas dénouée. Pendant tout le mois de thermidor, les deux partis s'observent et accumulent les précautions l'un

contre l'autre. Les Conseils votent des lois de défense, le Directoire prend des mesures d'ordre militaire. Le 7 thermidor, un texte interdit provisoirement toutes les sociétés qui s'occupent de questions politiques. On visait ainsi essentiellement le club de Salm, qui, dès le lendemain, organisa un grand banquet où l'on but à la folie des ennemis de la République, au général Bonaparte et au Directoire. Le 8, Pichegru présente un rapport sur la violation des limites constitutionnelles. Sur sa demande, sont votées des dispositions prévoyant une signalisation des routes le long du périmètre interdit et prescrivant que les mouvements de troupes n'aient jamais lieu que sur les ordres du ministre de la Guerre, qui ne pourrait lui-même les donner qu'en vertu d'un arrêté du Directoire. Ce n'était là que des moyens bien illusoire : en réalité, les modérés n'avaient pas de chef et manquaient d'énergie. Pichegru, qui comptait sur les élections de l'an VI, s'endormait dans une aveugle confiance. D'André, porteur des subsides anglais, tentait vainement de l'ébranler. Pendant ce temps, les directeurs ne restaient pas inactifs. Hoche étant désormais compromis, ils s'arrangèrent avec Bonaparte, qui consentit à leur envoyer Augereau. Ce dernier fut nommé, le 21 thermidor, commandant de la 17^e division militaire, dont dépendait Paris. A l'armée d'Italie, Bonaparte se répandait en proclamations violentes, déclarant que les troupes franchiraient, s'il le fallait, les montagnes « avec la rapidité de l'aigle », pour « maintenir la Constitution, défendre la liberté, protéger le gouvernement et les républicains ». Entre-temps, la conflagration parisienne était préparée par des escarmouches de rues entre les collets noirs et les républicains.

Durant toute cette période, Sieyès n'apparaît pas. Mais il agit dans la coulisse. Sa sympathie pour le mouvement fructidorien n'est pas niable. On a dit quelquefois qu'il s'y était rallié après la victoire (1). Erreur certaine, car, dans une semblable interprétation, son attitude de l'année précédente ne s'explique plus. L'idéologie qui entourait la préparation du coup d'État était proprement la sienne : c'était une idéologie thermidorienne en même temps qu'anti-royaliste. Le club de Salm avait célébré l'anniversaire de la chute de Robespierre, comme les armées avaient célébré le 10 août. Il s'agissait de consolider à la fois les principes de 89 et le personnel qui représentait définitivement ces principes. Sieyès était l'incarnation même des uns et de l'autre.

En tout cas, dès que l'étincelle se produit, on voit le nom de Sieyès resurgir.

Le 17 fructidor, le Directoire est averti qu'un inspecteur de la salle proposera le lendemain la mise en accusation du triumvirat Barrès-Reubell-La Revellière, ce qui déclenche les ordres donnés par ces derniers aux troupes. Le 18 fructidor, à 3 heures du matin, l'exécution commence. Des deux directeurs suspects, l'un, Barthélemy, est fait prisonnier ; l'autre, Carnot, réussit à prendre la fuite. Les Tuileries sont cernées, puis, au lever du jour, envahies. De nombreux députés sont

arrêtés, soit dans le Palais même, soit aux environs. Mais, pour introduire dans cette opération militaire une parodie de légalité, on réunit malgré tout les deux Conseils ainsi amputés, comme, dans la nuit du 19 brumaire, on les assemblera tant bien que mal à la lueur des chandelles, après l'expulsion par les grenadiers, vers la chute du jour, des législateurs indésirables. Les Cinq-Cents se groupent, un peu avant midi, à l'Odéon ; le procès-verbal compare cette réunion à celle du Jeu de Paume ! Quelques Anciens se trouvent, une heure après, à l'École de Médecine. La convocation des Conseils, faite par le Directoire dans la matinée, n'était certainement pas une improvisation. Nul doute qu'il n'y eût des initiés et que Sieyès ne fût du nombre. Les séances mêmes attestent la préparation du scénario. Les Cinq-Cents se réunissent sous la présidence de Lamarque, un des plus déterminés fructidoriens, qui avait antérieurement occupé le fauteuil, ce qui, vu la tradition des Assemblées révolutionnaires, lui conférait une qualité officielle pour diriger le débat. Et, tout de suite, Poullain-Grandprey propose de nommer une commission de cinq membres chargés de présenter le plus tôt possible toutes les mesures qui, dans les circonstances actuelles peuvent concourir au salut public et au maintien de la Constitution de l'an III. Sans discussion, le bureau fait désigner Poullain-Grandprey, Chazal, Villers, Sieyès et Boulay (de la Meurthe). Ces noms sont significatifs. Sieyès est entouré d'amis (dont le plus intime est Boulay), d'amis qui, deux ans plus tard, collaboreront avec lui au 30 prairial et, sauf exception, au 18 brumaire. Dans ce cénacle, l'abbé ne devait rencontrer aucune résistance. C'était l'élite de sa clientèle, d'une clientèle qu'il utilisera pendant toute cette période et dont il servira les intérêts, qu'il incarne à vrai dire en sa personne. Un autre ami intime de Sieyès, Merlin de Thionville, fait voter l'admission des troupes dans Paris, que Portes a proposée et devant laquelle l'Assemblée hésite. Il ne s'agissait là, bien entendu, que d'une légalisation *a posteriori*, puisqu'en fait le Directoire n'avait pas attendu la modification des textes. Le lendemain 19, Sieyès est encore nommé membre de trois commissions. Avec Jean Debry, Chazal, Eschassériaux aîné, Villers et Poullain-Grandprey, il examinera le message du Directoire. Avec Jourdan, Riou, Jean Debry et Laloy, il rédigera un projet d'adresse au peuple français et aux armées. Avec Grégoire, Roger Martin, Villers et Jean Debry, il préparera « un travail sur les institutions qui doivent garantir la durée de la République en faisant chaque jour sanctionner son existence par tous les cœurs ». Sieyès, absent des travaux législatifs depuis plusieurs mois, y fait une brusque et éclatante rentrée.

Mais, comme au cours des périodes précédentes, il agit le plus souvent par personne interposée. Son truchement sera cette fois Boulay de la Meurthe. C'était dans les Assemblées parlementaires un nouveau venu ; mais il avait déjà une assez longue expérience de la vie publique ; sur le plan local, il avait subi les mêmes vicissitudes que l'abbé : dévoué dès l'origine aux principes de la Révolution, il était devenu dans sa

région le chef du parti modéré et avait été en butte comme magistrat aux persécutions des Jacobins; après thermidor, il avait respiré; sa tournure d'esprit, ses préférences politiques étaient les mêmes que celles de Sieyès. C'est Boulay qui rapporte au nom de la commission sur les mesures de salut public. Il fait état, dès la nuit du 18, du message que le Directoire a envoyé à la fin de l'après-midi sur la conspiration royaliste. Un des grands foyers de cette conspiration est le Corps législatif. Non que sa majorité soit « corrompue »; mais il existe dans son sein des « intrigants » qui troublent la collaboration nécessaire des Conseils avec le Directoire. Or « la Constitution française est telle que le Gouvernement ne peut marcher qu'avec l'appui, je dirai presque avec la bienveillance du Corps législatif ». On voit ici combien les fructidoriens étaient éloignés de l'esprit du régime parlementaire : les Conseils, d'après eux, manquaient à leur vocation constitutionnelle lorsqu'ils ne secondaient pas la marche de l'Exécutif. On retrouvera, à l'époque de la Restauration, le même argument sous la plume des défenseurs de la prérogative royale : c'est qu'il s'agissait bien d'établir une légitimité révolutionnaire; et les procédés du légitimisme, quels qu'en soient les bénéficiaires, ne varient point. Il faut donc, d'après Boulay, prendre d'urgence des mesures répressives; mais « le triomphe des républicains ne sera souillé par aucune goutte de sang... les propriétés, les personnes, tout sera respecté.... » Le remède sera la déportation des éléments les plus dangereux. La déportation constituera désormais « le grand moyen de salut pour la chose publique »; cette mesure est « commandée par la politique », « autorisée par la justice », « avouée par l'humanité ». Non seulement ces idées étaient alors celles de Sieyès; mais tous ses contemporains en ont plus ou moins rejeté sur lui la responsabilité principale. L'opinion, peut-être tendancieuse mais non dépourvue de quelque fondement, s'accréditera qu'il est l'inventeur de ce système nouveau, tendant, sans renouveler l'échafaud terroriste, au même résultat : affranchir la République de ses ennemis. Système à vrai dire déjà appliqué en germinal an III, mais qui va être érigé désormais en moyen normal de gouvernement. Sieyès, s'il faut en croire Thibaudeau, aurait dit en la circonstance à ses collègues : « Vous m'avez demandé un habit neuf; je vous l'ai donné; s'il vous paraît trop long, raccourcissez-le; s'il vous semble trop large, rétrécissez-le; mais je n'y changerai rien (1). » Dans les milieux du cercle constitutionnel, afin de rendre la mesure moins odieuse, on la baptisait *ostracisme*.

Finalement, comme le lui demandait sa commission, le Conseil corrigeait les élections sous prétexte qu'elles étaient le résultat d'intrigues royalistes, modifiait la législation électorale, prononçait des déportations en masse, prévoyait des mesures rigoureuses contre les émigrés et les prêtres réfractaires. 140 députés, dont 45 membres des Anciens et 95 membres des Cinq-Cents, étaient privés de leur mandat. Parmi les déportés figuraient 42 Anciens, 11 membres des Cinq-Cents et les deux directeurs Carnot et Barthélemy. C'était en somme une vaste épura-

tion politique qui commençait. On donnait au Directoire les moyens de la continuer en lui conférant des pouvoirs de nomination à des fonctions publiques qui précédemment appartenaient au corps électoral.

Le 20 et le 21, le Conseil des Cinq-Cents dressa deux listes décuples pour le remplacement de Barthélemy et de Carnot. François de Neufchâteau était porté en tête de chacune d'elles et Sieyès ne figurait ni sur l'une ni sur l'autre; mais sans doute se réservait-il pour d'autres fonctions; Merlin et François de Neufchâteau furent désignés par les Anciens.

Le 20 fructidor, Jean Debry avait lu le projet d'adresse au peuple français et aux armées. Il célébrait l'unité d'action rétablie entre les deux grands pouvoirs, « non pas celle qui résulterait de la dépendance de l'un d'eux, mais celle que produit l'harmonie des volontés réciproques ».

Quant à la commission des institutions républicaines, on lui adjoint, le 20 fructidor, Leclerc (de Maine-et-Loire) et Mortier-Duparc. Le premier devait présenter en frimaire an VI un long rapport sur les cérémonies civiles, systématisées en une sorte de culte politique; mais ce rapport n'aboutit pas.

Dans la suite, nous voyons Sieyès faire partie le 2 brumaire d'une commission relative à la création d'un huitième ministère (domaines nationaux) demandée par le Directoire. Le 9 nivôse, il est encore chargé, avec quatre de ses collègues, de présenter un projet d'adresse au peuple français « sur les justes et pressants motifs de porter la guerre en Angleterre ». Mais la première de ces commissions enterre le projet du Directoire; et, dans la seconde, Sieyès ne dut jouer aucun rôle : il avait été mis en congé le 7 nivôse pour trois décades, en invoquant des motifs de santé. Au surplus, l'excitation contre l'Angleterre allait être habilement déviée par Bonaparte et Talleyrand, d'accord sur l'expédition d'Égypte, qu'ils firent accepter au Directoire.

Mais, dès le lendemain de fructidor, Sieyès avait reparu au bureau. Le 2 vendémiaire, il était élu secrétaire; et, le 1^{er} frimaire, il était élu président. C'était la revanche parlementaire de ses deux années de demi-éclipse. Dans le scrutin pour la présidence, il avait été choisi contre Tallien, avec l'appui des révolutionnaires face aux modérés. Le fait rappelle sa lutte avec Thouret en 1789. « Sa nomination a étonné, dit Sandoz, et appelé toute l'attention du Directoire (1). »

VII. — SIEYÈS PROSCRIPTEUR.

Il était revenu à ses passions de l'âge héroïque. A la date du 15 vendémiaire an VI, Barras, jusque-là assez favorable à Sieyès, note dans ses *Mémoires* : « Sieyès, toujours mécontent de tout, ne voulant, selon sa coutume, ni faire, ni laisser faire, le patriote Sieyès, qu'on a juste-

ment appelé l'homme le plus aristocrate de France, se remet à prétendre que tous les maux qui ont menacé la France avant le 18 fructidor, et qui la menacent encore, tiennent à l'action des nobles sur la société et que cette action est inséparable de leur personne; que par conséquent il faut se défaire des nobles par une grande mesure qui en délivre à jamais notre pays. » Barras, vieil aristocrate lui-même, passé à la Révolution, se sentait menacé et feignait de croire que Bonaparte l'était également. Que Sieyès méprisât Barras, c'est certain. Que déjà il songeât à s'en débarrasser, c'est possible. Mais son projet n'avait point ce but. Il correspondait dans son esprit à un retour de flamme révolutionnaire : c'étaient des catégories, non des individus qu'il poursuivait. Une fois encore, Boulay lui servit d'instrument.

Ce dernier, après avoir « écouté attentivement ses diatribes », soulève aux Cinq-Cents la question de l'ostracisme contre les nobles. Il le fait presque obliquement, le 3 vendémiaire, en proposant une fête du 18 fructidor. A la fin de son discours, il déclare tout à coup : « Je crois devoir en outre appeler l'attention de l'Assemblée et celle de tous les amis éclairés de la liberté sur la solution des problèmes politiques suivants : 1^o quelles sont les mesures d'ostracisme, d'exil et de déportation les plus convenables aux principes de justice et de liberté, les plus propres à assurer à l'avenir le maintien de la Constitution et de la République? 2^o dans le cas où il y aurait entre le Corps législatif et le Directoire une opposition de nature à entraver la marche du gouvernement et compromettre la chose publique, quel serait le moyen politique et régulier le plus capable de prévenir cette crise et de rétablir la marche constitutionnelle? » Une commission est aussitôt désignée pour s'en occuper : Jean Debry, Boulay lui-même, Sieyès, Oudot, Engerrand et Lamarque en sont les membres. Précédemment, le 19 fructidor, Bailleul, l'un des conjurés, avait demandé l'exclusion des nobles de toutes les fonctions publiques. Et Guy Vernon, qui avait été choisi comme rapporteur de cette proposition, demande qu'elle soit renvoyée à la commission nouvelle, ce qui est décidé le 8 vendémiaire. La commission fait rapport le 25 par l'organe de Boulay et elle déclare que la question des nobles l'a seule retenue, comme étant aussi grave et beaucoup plus urgente que toutes les autres. « Nous avons été frappés, dit Boulay, d'une première vérité : c'est qu'il existe une incompatibilité réelle entre la République et toute espèce de noblesse fondée sur des distinctions de naissance et des titres héréditaires. Cette vérité nous conduit à une seconde : c'est l'état de guerre qui, depuis l'origine de la Révolution, doit exister et existe véritablement entre la ci-devant noblesse et la République, entre les ci-devant nobles et les républicains. » Le discours est très curieux comme exposé de la théorie des fructidoriens. On y voit l'orthodoxie républicaine rattachée à la tradition de la Constituante. « Peut-être s'étonnera-t-on, dit Boulay, de nous voir attribuer à l'Assemblée constituante la fondation de la République? » On aurait tort, selon lui, car c'est la suppression des ordres, non le caractère de

l'Exécutif qui est le vrai principe du régime républicain ; dès juin 1789, la République en réalité était parfaite. — Quoi qu'il en soit, Sieyès et Boulay veulent expulser à perpétuité du territoire de la République tous ceux qui ont fait partie des maisons civile et militaire du roi, de la reine, des frères du roi et des autres membres de la famille royale et princes du sang ; les maîtres des requêtes, gouverneurs, lieutenants du roi, ambassadeurs, ministres, les présidents, procureurs généraux et membres du Parlement, etc. Quelques exceptions sont à peine prévues en faveur de ceux qui ont servi la Révolution. Au dire de Barras, l'effet dans l'opinion fut déplorable. Et Thibaudeau ne note comme journaux favorables au projet que le *Journal des Hommes libres* et l'*Ami de la Patrie*, « organes imperturbables des Jacobins ».

Cependant, le Directoire, soucieux de ne pas se laisser déborder, avait organisé — tous les quatre jours, dit Barras (1), chaque décade, dit La Revellière (2) — une réunion des fructidoriens importants, qui devaient se rencontrer à un déjeuner chez le président en exercice. Il y avait là, outre les directeurs au grand complet, Lamarque, Jean Debry, Sieyès, Jourdan, Marbot, Poullain-Grandprey, d'autres encore. Le but était de « s'entendre sur les lois à porter et les meilleures mesures administratives à prendre, afin d'éviter les contradictions entre les deux autorités ». A l'une de ces entrevues — la première, selon Barras — Sieyès avait lu quelques articles du projet contre les nobles. Le tout fut, paraît-il, jugé « ridicule ». Reubell en particulier aurait combattu le projet avec une grande véhémence ; et Sieyès ne put dissimuler son humeur. Barras décrit, avec quelque complaisance et sans doute quelque exagération, sa rage de bannissement. « On ne voit pas où il eût arrêté le sacrifice qu'il voulait faire de toute la population coupable. »

On vota seulement, à la fin du compte, un texte qui assimilait les nobles aux étrangers pour l'exercice des droits politiques. Ce fut la loi du 9 frimaire. Sieyès et Boulay firent encore de vains efforts. En floréal, le mécontentement que Sieyès a conçu du rejet s'aigrit chaque jour, note Barras. « Le Directoire est importuné des bourdonnements qu'il suscite (3). »

VIII. — PREMIERS CONTACTS AVEC BONAPARTE.

Ces déconvenues avaient-elles suscité chez Sieyès l'idée d'aller conquérir ailleurs une influence que lui refusait sa patrie ? Déjà, à la veille de la Révolution, il comptait, s'il faut en croire la *Notice*, entreprendre le voyage d'Amérique (4). Cette fois, c'est à l'Italie qu'il paraît songer. Barras écrit à la date du 6 brumaire an VI : « Ayant échoué en France, Sieyès voudrait se rabattre ou se venger sur l'Italie. On parle ou il fait parler de l'envoyer dans ces contrées. Le moderne Solon y donnerait les lois... qui ont été rejetées par la moderne Athènes. »

En réalité, dans une lettre confidentielle du 22 fructidor, Talleyrand avait déjà demandé à Bonaparte que Sieyès fût envoyé en mission en Italie. Le général avait accueilli favorablement l'idée. Il estimait que, si la France ne donnait pas à Gênes et à la République cisalpine une constitution convenable, elle n'en tirerait aucun avantage. Par ailleurs, il affirmait priser les talents de Sieyès et avoir pour lui une amitié toute particulière (1).

Les raisons pour lesquelles ce projet n'aboutit pas demeurent obscures. La vive opposition manifestée par Sieyès à l'égard du traité de Campo-Formio y fut sans doute pour quelque chose. Talleyrand a-t-il pensé qu'il était dangereux, au lendemain de cet éclat, de mettre en présence Sieyès et Bonaparte? Ce dernier a-t-il jugé préférable d'attendre pour se réconcilier plus sûrement avec Sieyès? — Simples hypothèses.

Néanmoins, c'est peu de temps après que se placent les premières conversations entre Sieyès et Bonaparte. Ce dernier arrive à Paris le 15 frimaire, environné du triple prestige de la victoire, de la paix et du loyalisme républicain. Général en chef de l'armée d'Italie, il était en même temps général en chef de l'armée d'Angleterre et chef de la délégation française du congrès de Rastadt. Mais Sieyès était prévenu contre lui. Le traité de Campo-Formio signé par Bonaparte deux mois auparavant avait déplu à l'abbé. En anéantissant au profit de l'Autriche la république de Venise, il heurtait la politique révolutionnaire dont Sieyès était le prophète. Plus véhémentement encore que Boulay, Guy Vernon, Garnier et autres, Sieyès s'emporta contre ces dispositions, et contre celles concernant le Rhin, qui lui paraissaient un recul par rapport au traité de Bâle, puisqu'il était établi que, si la France faisait une acquisition en Allemagne, l'Empereur devrait obtenir un équivalent. Ce fut au point que Sandoz-Rollin le soupçonna même d'être en la circonstance le porte-parole de Reubell (2). En fin de compte, après quelques cris, on ratifia. Le Directoire avait opposé une fin de non-recevoir à la députation qui lui avait été envoyée. Le 11 brumaire an VI, Berthier écrivait de Paris à Bonaparte : « Tout applaudit à la paix, à l'exception d'un très petit nombre qui voudraient voir l'Empereur hors d'Italie; de ce nombre sont Sieyès et Lamarque. »

Conscient de cette acrimonie, Bonaparte déploya toutes ses grâces et réserva à Sieyès une de ses premières visites (3). Le 21 frimaire, le général dîna chez François de Neufchâteau « avec une vingtaine des membres les plus distingués de l'Institut ». Il les étonna tous par la variété et l'étendue de ses connaissances. Il parla « mathématiques avec Lagrange et Laplace, métaphysique avec Sieyès, poésie avec Chénier, politique avec Gallois, législation et droit public avec Daunou (4) ». Au repas fastueux que les deux Conseils lui offrirent le 30 frimaire, et où Bonaparte était arrivé « dans une voiture fort modeste », on remarqua qu'il causait beaucoup avec Sieyès et François de Neufchâteau, entre lesquels il était placé (5). Mme de Staël note également que, vers

la fin de 1797, elle se trouvait dans un autre dîner entre Sieyès et Bonaparte. « L'abbé Sieyès causa simplement et facilement, ainsi qu'il convient à un esprit de sa force (1). » Il faut croire qu'on ne s'en tint pas à des propos de salon, puisque, le 1^{er} ventôse an VII, Jean Debry écrira de Rastadt à Joseph Bonaparte : « Votre frère me disait que Sieyès voyait mieux le but que les moyens. »

Le but, c'était la consolidation révolutionnaire par le renforcement de l'autorité. Bonaparte, à vrai dire, avait préparé les voies. Dès les derniers jours de l'an V, il avait écrit à Talleyrand : « Nous sommes très ignorants dans la science politique morale. Nous n'avons pas encore défini ce que l'on entend par pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Montesquieu nous a donné de fausses définitions (2). » Et Bonaparte esquissait « un code complet de politique », qu'il pria Talleyrand de communiquer à Sieyès. Le peuple souverain devait élire deux magistratures très distinctes : un pouvoir législatif, véritable Grand Conseil de la Nation, mais qui surveillait sans agir ; un pouvoir exécutif, concentré, indépendant et énergique. A cette date, Sieyès, qui n'avait jamais approuvé la structure donnée à l'Exécutif par la Constitution de l'an III, cherchait sa voie du même côté de l'horizon ; mais les conversations qu'il essayait d'engager avec le Directoire et quelques membres de la Montagne ne donnaient rien. Faut-il croire que Talleyrand ait servi alors d'intermédiaire entre le général et le philosophe, comme il le fera plus tard, en l'an VIII ? C'est assez plausible. Talleyrand savait bien qu'un appel à la passion constituante de Sieyès serait toujours entendu.

Il est probable qu'à Paris Bonaparte encouragea les espoirs de Sieyès, sans toutefois s'engager à fond. Mais sa volonté réformatrice était certaine et s'exprimait même publiquement. Dès le 18 frimaire, à la fête organisée en l'honneur du traité de Campo-Formio, il avait dit : « Lorsque le bonheur du peuple français sera assis sur de meilleures lois organiques, l'Europe entière deviendra libre. » Que le rapprochement entre les deux hommes ait été difficile, comme le croit Mallet du Pan (3), ou aisé, le changement dans les dispositions de Sieyès n'est pas niable. Un témoin, Sandoz, constate, le 30 frimaire, que les chefs et les meneurs des Conseils sont devenus les admirateurs de Bonaparte et que « le dur et inflexible Sieyès est du nombre (4) ».

Dès cette époque, Bonaparte songeait, semble-t-il, à s'emparer du pouvoir. S'il en parla à Sieyès, tous deux durent reconnaître que les temps n'étaient pas encore venus. Bonaparte ira préparer son heure en Égypte ; Sieyès ira attendre la sienne en Prusse. Barras se vante d'avoir alors pénétré et contrarié l'ambition de Bonaparte : « Tu veux renverser la Constitution, tu n'y réussiras pas et tu ne détruiras que toi-même si tu persistes dans ton idée. Sieyès a pu t'y pousser par des conseils perfides, mais il ne t'a point donné son secret, tu ne lui as point donné le tien et vous finirez mal tous les deux (5). » Ces leçons de vertu républicaine eussent peut-être été mieux placées dans une autre bouche.

IX. — LA MISSION A BERLIN.

Aux élections de germinal an VI, Sieyès fut élu à la fois par l'Aube et par les Bouches-du-Rhône. Mais il n'eut pas la peine d'opter, car, le 10 floréal, il était chargé d'une mission diplomatique à Berlin.

Les élections de l'an VI avaient inquiété par avance le Directoire et les Conseils. Elles furent un désastre pour la politique officielle, mais cette fois dans le sens jacobin. Les royalistes avaient d'ailleurs largement pactisé avec l'extrême gauche ; et les accusations de corruption répandues contre le régime avaient fait le reste. L'ensemble donna lieu à des corrections savantes, dont la possibilité avait été préparée antérieurement, à toutes fins utiles. Le procédé-type consista à valider les scrutins des assemblées scissionnaires en annulant ceux des assemblées-mères, là où le résultat de ces derniers avait été défavorable. Ce fut l'objet de la loi du 22 floréal an VI. Ce coup d'État modifia les listes de 37 départements ; il y eut 98 exclusions. Peu après, François de Neufchâteau ayant été désigné par le sort pour quitter le Directoire, Treilhard fut élu dans des conditions irrégulières (26 floréal) : selon l'article 136 de la Constitution, les députés ne pouvaient devenir directeurs ni ministres, soit pendant la durée de leur mandat législatif, soit pendant la première année suivant l'expiration de ce mandat. Or Treilhard avait appartenu aux Cinq-Cents jusqu'au 1^{er} prairial de l'année précédente. Le régime s'enfonçait de plus en plus dans une illégalité sans grandeur, Sieyès préférait assister de loin à son discrédit.

S'il faut en croire Barras, l'abbé aurait, dès le début de floréal, envoyé un de ses amis aux directeurs pour leur dire qu'il accepterait l'ambassade de Prusse. Barras ajoute : « Nous ne différons pas un instant à la lui donner », laissant entendre que ses collègues et lui étaient heureux de voir s'éloigner un dangereux rival. Barras affirme à ce propos que Sieyès n'aurait accepté qu'après avoir exigé un traitement supérieur à celui qui était prévu (1). N'accueillons ce récit qu'avec beaucoup de réserves ! Selon Thiers, cette mission permettait de fournir à l'abbé des moyens d'existence qui lui avaient été enlevés par la suppression des bénéfices ecclésiastiques (2). L'explication ne paraît pas très pertinente, puisque Sieyès avait refusé précédemment le poste de directeur.

Ce qui est certain, c'est que la nomination de Sieyès allait créer un précédent. A la date du 18 messidor, Barras relève que « le goût des places et même des ambassades continue et redouble ». Lamarque est nommé en Suède. Lacombe Saint-Michel remplace à Naples Garat, qui a accepté la députation au Conseil des Anciens. Mais, en un moment où l'on n'avait d'envoyé ni à Vienne, ni à Saint-Pétersbourg, ni à Londres, le poste de Berlin était le premier de tous. C'est là au surplus que se nouaient momentanément toutes les intrigues.

A la date où Sieyès est nommé à Berlin, une collaboration étroite avec le nouveau souverain de la Prusse, Frédéric-Guillaume III, apparaissait comme indispensable, car les liens avec l'Autriche se sont rompus, le traité de Campo-Formio n'ayant pas tardé à révéler ses vices. Le congrès qui depuis de longs mois siégeait à Rastadt pour la pacification de l'Empire avait été une grande déception. Sans doute Treilhارد et Bonnier, en l'absence de Bonaparte, qui n'avait fait qu'une courte apparition, obtinrent-ils des représentants de la Diète que la France aurait en principe la rive gauche du Rhin et qu'il serait procédé à des sécularisations dans l'Empire afin d'indemniser les princes déposés. Mais ces décisions ouvraient le droit de l'Autriche à une indemnité. Elle la cherche en Italie, et Bonaparte lui oppose un refus. Sur quoi l'Empereur refuse de sanctionner les concessions de la délégation d'Empire. Alors la France et l'Autriche font assaut d'avances auprès du roi de Prusse, qui demeure impassible. L'Autriche a recours à l'entremise de la Russie, toujours empressée contre la Révolution; et Paul I^{er} ébauche le plan d'une ligne défensive contre la France, qui comprendrait la Russie, l'Angleterre, l'Autriche et la Prusse. Sur ces entrefaites éclate, à la fin de germinal, le drame incident Bernadotte : l'ambassadeur de France à Vienne subit dans son hôtel un véritable siège et quitte la ville, le gouvernement autrichien ne lui ayant prêté qu'une aide tardive et ne lui ayant présenté que des excuses insuffisantes.

C'était une situation diplomatique grave; et un grand effort devenait nécessaire à Berlin. Or, l'envoyé du Directoire auprès de cette Cour, Caillard, n'essuyait que des refus. C'était un diplomate de la vieille école, imbu de la tradition de Vergennes. Le Directoire le jugeait timoré parce qu'il était prudent, et s'en prenait à lui de toutes ses déconvenues. Talleyrand lui-même, ministre des Relations extérieures, était partisan de l'alliance prussienne et poussa Sieyès. Le 19 floréal il annonçait le choix à Sandoz en ces termes : « C'est un de mes amis qui a été fort avant dans la Révolution, qui en est très dégoûté et qui est aujourd'hui autant exagéré contre qu'il était exagéré pour elle : c'est le député Sieyès. Il serait revêtu du caractère d'ambassadeur »; et Talleyrand faisait valoir à Sandoz l'admiration de Sieyès pour la Prusse, sur laquelle planait l'ombre du grand Frédéric. « Désabusé sur les républicains modernes bien plus encore que sur les républiques, ajoutait-il, Sieyès voudrait s'éloigner de sa patrie, qui n'a plus aucun intérêt pour lui (1). » Sandoz manifesta une grande surprise, dont il fit part le lendemain à son gouvernement. Avec « tous les ménagements qu'exigeait la personne de l'abbé Sieyès », il ne dissimula pas les préjugés qui existaient contre lui au-dehors, et spécialement en Prusse. De fait, à la date du 2 prairial, Berlin devait donner mission à Sandoz d'empêcher son envoi par tous les moyens; et, le 3, le roi faisait ajouter à cette instruction que la nomination de Sieyès lui était « personnellement désagréable au plus haut point ». « Pourquoi, disait le roi, ne

laisse-t-on pas à Berlin Caillard qui, par sa droiture et par sa conduite sage et réservée, s'est acquis déjà des titres à ma confiance, que son successeur, quel qu'il soit, n'aura pas ? »

La figure de Sieyès était en effet trop représentative de la Révolution pour plaire à la Cour prussienne. Sa personnalité était trop marquée pour se voir accueillie avec faveur par un gouvernement qui ne voulait rien faire et qui entendait que les relations des deux États se maintinssent dans une grisaille indécise. Mais il est vraisemblable que Caillard, mécontent de son rappel, avait contribué à entretenir les préventions contre son successeur. Non sans complaisance, il mettait Talleyrand en garde contre les difficultés auxquelles la mission de Sieyès allait se heurter.

L'arrêté des directeurs, en date du 19 floréal an VI (mais qui ne devait pas être imprimé), nommait « le citoyen Sieyès, membre du Conseil des Cinq-Cents » « ambassadeur extraordinaire de la République française près la Cour de Berlin ». Le *Moniteur* du 24 publiait une note confirmant l'acceptation, qu'en réalité Sieyès avait donnée officieusement le 18. Et, le 26, l'abbé adressait aux Cinq-Cents sa démission de représentant du peuple. Ce même jour, il vit Sandoz et lui dit : « Mon intention est de prêcher la paix à Berlin comme à Paris. La Prusse a dans sa puissance la faculté de l'accélérer. On ne trouvera pas en moi un politique dans l'acceptation du terme qui y est donnée ordinairement, mais on y trouvera un homme qui aime l'ordre moral, qui ne se prêtera pas à tous les projets du Directoire et qui saura même opposer dans l'occasion. De tout temps, je n'ai vu qu'une liaison et une alliance naturelle pour la France : c'est celle avec le roi de Prusse. »

Mais la question du titre sous lequel il partirait n'était résolue qu'unilatéralement. Sandoz avait même reçu des ordres formels pour repousser toute autre qualification que celle de ministre plénipotentiaire.

On trouve aux Archives nationales la minute d'une lettre du Directoire exécutif à Sa Majesté le roi de Prusse en date du 6 prairial, par laquelle est annoncé l'envoi d'un *ambassadeur extraordinaire*. Mais, à côté de ce texte, signé Treilhard, Barras, La Revellière-Lépeaux, en figurent deux autres, identiques, à ceci près que l'*ambassadeur extraordinaire* devient un *envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire*. L'un est signé Treilhard, La Revellière-Lépeaux, Merlin. Sur l'autre, qui est un simple brouillon chargé de ratures, le changement de formule est même opéré au moyen d'un papillon collé sur le papier. La substitution eut donc lieu au dernier moment (1). D'ailleurs, dans les instructions données à Sieyès le 4 prairial, il est encore qualifié d'ambassadeur.

En réalité, le Directoire avait établi à dessein deux lettres. Sieyès devait essayer de faire passer la première et, en cas de refus, se rabattre sur la seconde. Le 5 messidor, Sieyès écrira que la première lettre est refusée. Il ne fera pas de difficulté pour remettre la seconde, mais précisera qu'il devient impossible désormais d'accepter un *ambassadeur*

d'une autre puissance. On le lui prometta « du ton le plus assuré ». Il objectera alors qu'il y a déjà à Berlin un ambassadeur ture et un ambassadeur extraordinaire des Provinces-Unies. Dans la réponse faite, il ne verra de clair que « la détermination du roi de n'en plus recevoir à l'avenir (1) ».

Pour assurer le prestige de sa mission, on pouvait compter au demeurant sur sa fierté naturelle. « La première place sera toujours celle occupée par l'envoyé de la République française », disait-il à une cérémonie où il était arrivé en retard et où on lui cherchait un siège (2).

Afin de mieux marquer la solution de continuité, on lui avait donné un personnel neuf. Deux secrétaires attachés à la légation de la République en Prusse avaient été rappelés en même temps que Caillard. Sieyès emmenait comme principal collaborateur Otto, qu'il avait connu au comité de salut public. Plus tard, sur la demande de Talleyrand, il devait accepter auprès de lui, dans un poste subalterne, le jeune Martignac, le futur ministre de Charles X. Restait à Berlin Parandier, qui, à vrai dire, avait à la légation une situation latérale et mal définie, avec le titre d'agent de la République. Il était arrivé à Berlin avant Caillard lui-même et il y était resté pour lui servir d'informateur. En même temps, il correspondait directement avec le ministre. Parandier écrivit le 5 messidor à Talleyrand que sa présence à Berlin était désormais inutile, vu « la mission importante du citoyen Sieyès ». Il se rendait parfaitement compte de l'accroissement de surface que le choix de l'abbé procurait à la légation. Le ministère fit la sourde oreille, bien que Sieyès lui eût demandé d'employer Parandier ailleurs, même hors d'Allemagne. Celui-ci demeura donc en Prusse. Mais il se comporta toujours, à l'égard de son ministre, en subordonné déférent.

Les instructions qui furent données à Sieyès le 4 prairial, généralement attribuées à Durant de Mareuil, mais auxquelles Sieyès lui-même a sans doute collaboré, sont appelées par Sorel « un des meilleurs morceaux sortis de la chancellerie du Directoire ». L'esprit en était résumé par Reubell lorsqu'il disait un mois plus tard à Sandoz : « L'abbé Sieyès a été chargé de répéter, aussi formellement qu'il est possible, combien l'attachement du Directoire pour la Prusse est franc, loyal et sincère, et il ne tiendra qu'à elle d'en ressentir les effets. L'abbé Sieyès connaît nos intentions et a toute notre confiance. Le grand objet de sa mission, et je n'ai aucune raison de vous le cacher, consistera principalement à détourner le roi de Prusse d'entrer dans aucun pacte contre nous, mais à l'engager plutôt de former des liaisons intimes avec la République française (3)... » Le texte expliquait notamment comment l'action de la France à Berlin avait été contrecarrée par la mort de Catherine II, parce que la Prusse avait vu disparaître en cette souveraine une ennemie toujours prête à soutenir l'Autriche contre elle; il représentait la Prusse comme travaillée par l'Autriche, l'Angleterre et la Russie, également jalouses de la France et toujours prêtes à agiter

comme un épouvantail l'extension du régime représentatif sous l'action de nos armées. Sieyès était chargé de surveiller cette situation indécise. Le véritable danger, c'était que le roi n'eût pris vis-à-vis de l'Autriche des engagements de neutralité absolue. Or, la Prusse ne pouvait croire à une sincère amitié de l'Autriche. Celle-ci ne voyait en elle qu'un État parvenu et usurpateur, qui du reste avait fait défection pendant la guerre des rois. Et les instructions allaient jusqu'à dire qu'on pourrait révéler à la Prusse la noirceur autrichienne en lui communiquant les clauses secrètes de Campo-Formio. A la vérité, l'argumentation était ici fort singulière : « Ce n'est point la République qui a provoqué cette exclusion de la Prusse de tous dédommagements ; si elle a laissé introduire des clauses pareilles, *c'est qu'elle savait bien qu'en dernier ressort elle serait maîtresse d'en annuler l'effet et qu'il lui était précieux de recueillir ce monument de l'animosité autrichienne* ». Avec la République au contraire, tous les espoirs étaient ouverts à la Prusse. Il ne s'agissait pas de prendre les armes, mais d'associer sa cause et ses moyens. L'idée était de transporter la puissance prussienne à l'est et au nord de l'Allemagne, de l'éloigner ainsi de nos frontières et de la rapprocher de la Pologne, destinée peut-être à reformer un jour un corps de nation sous la domination germanique.

Quant aux moyens à employer, les instructions reconnaissaient qu'il n'y avait dans le moment ni favori, ni premier ministre. « L'influence des femmes paraît nulle aujourd'hui.... » Parmi les personnages haut placés, Sieyès devait compter avant tout sur le frère du grand Frédéric, le prince Henri, qui en toute circonstance avait « témoigné hautement son opinion contre les intrigues qui tendaient à désunir la Prusse et la République ». Malheureusement son crédit n'était plus « au niveau de sa bonne volonté ».

Sieyès arriva à Berlin dans la nuit du 2 au 3 messidor. Elsner, qui n'a pu être personnellement témoin du fait, a laissé de son voyage un récit enthousiaste, où il entre sans doute beaucoup d'imagination. « Un peuple nombreux, dit-il, bordait toutes les routes où l'on présumait qu'il devait passer. On attendait, on cherchait avec une impatiente curiosité l'un des premiers et des plus courageux fondateurs de la République française (1). » Sieyès se serait dérobé à ces « hommages glorieux » et aurait gardé constamment l'incognito. Le *Moniteur*, cependant peu suspect de tiédeur à l'égard de l'abbé, raconte simplement qu'il a été reçu « de la manière la plus honorable ». Il n'y avait à coup sûr aucun engouement populaire pour sa personne ; seuls certains milieux intellectuels de Berlin étaient prêts à l'accueillir avec déférence. A la Cour, les esprits, excités encore par les nombreux émigrés français (à l'égard desquels il ne devait jamais exercer de représailles), étaient très prévenus contre lui. « La profondeur de ses idées, l'étendue de ses connaissances et la ténacité de son caractère, dit l'émigré Dampmartin, l'investissaient d'une colossale mais effrayante réputation (2). »

Caillard était encore à la légation et c'est lui qui introduisit Sieyès. Il lui fit faire la connaissance de Finckenstein, doyen des ministres, et d'Alvensleben. Mais le roi était absent; il ne devait rentrer que le 10 et descendre à Charlottenbourg au lieu de se rendre à Berlin, où la cérémonie de l'hommage ne devait être célébrée que le 18. Jusqu'à la première audience royale, Sieyès ne pouvait communiquer officiellement avec les ministres, qui d'ailleurs montraient peu d'empressement, et Caillard restait en action. Sieyès s'impatientait, sa correspondance en témoigne. Dès ce moment le protocole monarchique lui semble odieux. « ... Suivant l'étiquette, écrira-t-il le 15 messidor, les pas ordinaires de l'homme, qui sont de deux pieds et demi dans la nature, se détaillent pour n'être que d'un pouce à la fois; ce genre d'exercice leur paraît avoir plus de dignité. »

Entre-temps, un incident comique s'était produit. Une heure après l'arrivée de Sieyès à Berlin, le commandant de la place lui avait envoyé un caporal pour savoir « si Son Excellence était revêtue d'un caractère civil ou militaire et si Elle était comte ou baron ». La simplicité du caporal ne permettant pas de prendre ces demandes pour une mauvaise plaisanterie, il fut répondu qu'on ne connaissait en France que des citoyens et que tout citoyen était soldat. Dans cette phase préliminaire, Sieyès se sent d'ailleurs entouré d'espions « qui pénètrent jusque dans son appartement, le suivent dans la rue, se présentent pour être à son service et l'accompagnent partout avec une impudence révoltante ».

La réception eut lieu finalement le 17, la veille de la cérémonie de l'hommage. Sieyès, selon Dampmartin, aurait demandé à paraître sans épée. « Le roi haussa les épaules, la reine sourit et tous deux donnèrent leur consentement (1). » Dans son allocution Sieyès déclara : « J'ai accepté cette mission... parce que je me suis constamment prononcé... en faveur du système qui tend à unir par des liens intimes les intérêts de la France et de la Prusse, parce que, les instructions que j'ai reçues étant conformes à mon opinion politique, mon ministère doit être franc, loyal, amical, convenable en tout à la moralité de mon caractère; parce que ce système d'union, d'où dépendent la bonne position de l'Europe et le salut peut-être d'une partie de l'Allemagne, eût été celui de Frédéric II, grand parmi les rois, immortel parmi les hommes, et parce que ce système enfin est digne de la raison judicieuse et des bonnes intentions qui signalent le commencement de votre règne.... » C'était là un langage de dirigeant plus que d'ambassadeur. Sieyès l'avait expliqué au ministre en disant : « Vous ne trouverez pas mauvais que j'aie parlé de moi beaucoup plus qu'il n'est décent de le faire en toute autre circonstance. L'opinion est extrêmement remuée ici sur mon compte depuis mon arrivée, et si j'ai négligé longtemps *l'individu*, il entre aujourd'hui dans mon devoir de ne pas présenter *l'envoyé* avec désavantage. »

Le roi ne lui avait pas fait très bonne impression. Il lui avait adressé

« plusieurs questions en lieux communs ». Sieyès ne l'entendait « pas plus que s'il eût parlé allemand ». Quant à lui, dans toutes ses conversations, il se présentait comme un ministre de paix, « mais en prouvant que la République n'a pas à redouter l'état de guerre ». — De l'autre côté, le contentement n'était pas plus grand. Le roi, les audiences finies, avait entretenu Finckenstein des inquiétudes que lui causait ce discours, dont certaines phrases tendaient visiblement à des relations intimes avec la France. Or, il voulait bien entretenir la bonne intelligence, mais il n'avait nullement l'intention « d'aller plus loin... avec ces gens-là ». Finckenstein que Sieyès considérait comme un homme dangereux, approuva, car il n'y avait, selon lui, aucun fond à faire sur une puissance « qui ne tenait rien de ce qu'elle promettait et qui n'agissait que par le principe de ses avantages et de son utilité et sans s'embarrasser de celle des autres (1) ».

Avec le prince Henri, Sieyès éprouvait naturellement plus de satisfaction qu'avec un jeune roi gauche et irrésolu que l'on comparait déjà à Louis XVI; mais cette satisfaction était d'ordre platonique. « J'ai admiré, écrivait-il, la netteté de ses idées dans un âge si avancé et la pureté de son langage. Du reste, pour la pensée, j'ai cru causer avec un Français. Quelle différence avec tout ce que j'ai vu! Mais, vous le savez, il est nul dans les affaires... »

La cérémonie de l'hommage équivalait à un couronnement. Elle fut pompeuse et théâtrale. Sieyès y parut dans la simplicité orgueilleuse de son costume (2) et de son attitude, faisant tache au milieu des uniformes chamarrés. Les yeux se fixaient sur le ministre de la République française et sur le prince Repnin, représentant du tsar. « La morgue et le tranchant de ce dernier, dit la narration faite pour Talleyrand, n'ont pas plu à tout le monde et ont contrasté d'une manière sensible avec le maintien décent et calme du ministre français... » Mais cette version paraît entachée d'optimisme. En réalité, Sieyès avait été moralement isolé au milieu de ce faste d'ancien régime. Dans les salons, même réserve glaciale à son endroit. Le maréchal de Knobelsdorf, auquel un banquier voulait présenter l'abbé, répondait : « Non, sans phrases (3). »

En attendant, Sieyès a de la difficulté à voir Haugwitz, la tête du ministère, le partisan de la neutralité, que le vieux roi a légué en mourant à son fils, avec le système politique qu'il représente. « Ma première conférence avec M. d'Haugwitz, écrit-il le 26 messidor à Talleyrand, a ressemblé à ces premières séances des comités législatifs, où l'on se hâte d'aborder vingt questions différentes en passant rapidement et sans jugement de l'une à l'autre, sans oublier les divagations sur le beau temps et la pluie. » Sieyès avait demandé officiellement l'envoi de quelques savants à Paris pour l'affaire des poids et mesures. Mais la conversation avait porté aussi sur des sujets plus larges. La neutralité de l'Allemagne occidentale, « essentiellement offensée par la présence et la conduite hostile des Anglais à l'embouchure de l'Elbe et

à celle de la Weser » avait fourni au représentant de la France un thème approprié. Il s'était heurté à l'indifférence d'Haugwitz, qui voulait seulement, parler, « instrumenter diplomatiquement » auprès du cabinet de Londres, et non agir. Sieyès sait d'ailleurs parfaitement qu'il ne faut pas trop pousser la Prusse et l'agrandir dangereusement, sous prétexte de l'exciter contre l'Angleterre. Entre l'Angleterre et la Prusse, il est besoin d'un tampon le long de la mer. D'où nécessité de ne pas affaiblir le « tiers parti » de l'Allemagne, c'est-à-dire les petits États indépendants, dans lesquels la France doit trouver des alliés ou des protégés indispensables.

Durant les jours suivants, Sieyès acquiert la conviction que la Prusse ne veut pas se laisser engager dans une coalition anglo-russe. Mais il reçoit, en ce qui concerne les affaires d'Autriche, des réponses embarrassées. Or, l'Autriche retarde la pacification de l'Empire; et Talleyrand écrit à Sieyès le 2 thermidor : « Ce qu'il nous importe de savoir, et de savoir par vous, c'est de quel œil la Cour de Berlin aura vu tout ceci et si elle entre dans le plan de l'Autriche pour prolonger et rendre inefficaces les décisions du Congrès. » Le 6, il devient plus pressant encore, invoquant l'impatience du Directoire, car, dans toute cette affaire, le plus trépidant, le plus impérieux, ce n'est pas Sieyès, c'est Talleyrand.

Sieyès continue les conversations. Il voit et revoit les ministres, non les nombreux ministres d'État qui régissent l'administration intérieure et qui lui sont aussi étrangers « que s'ils servaient la monarchie chinoise », mais les ministres du cabinet, c'est-à-dire Finckenstein, Haugwitz, Alvensleben, et aussi l'adjudant général Zastrow, familier du roi. Le 13 thermidor, il fait le récit d'un entretien satisfaisant qu'il a eu avec Zastrow à Charlottenbourg et d'une entrevue ultérieure avec Haugwitz et Zastrow. « Le texte de ma première partie est dans ces mots : le Directoire exécutif fera la paix avec vous, sans vous ou contre vous. Je me hâte de repousser la dernière supposition comme injurieuse. Je compare la première avec la seconde. Si nous marchons de concert, la paix sera bonne, solide, conforme à vos intérêts comme aux nôtres. La France et la Prusse sont en commun les modérateurs respectés de l'Europe. Si nous marchons sans vous, gare à un nouveau traité de Campo-Formio! »

Entre-temps, Cobenzl était venu à Berlin et avait cherché vainement à ranimer la négociation russe, précédemment entreprise, non sans fougue, par Repnin, et qui avait échoué. Sieyès constate à cette occasion qu'il y a à Berlin un fort parti autrichien tandis qu'on n'y trouverait pas « un individu qui pût dire du bien du gouvernement français ». L'Autrichien cependant n'avait séduit ni le roi ni ses ministres et n'avait pas réussi à les entraîner dans le sens d'une guerre à la France. Mais Sieyès prévoit qu'une réponse analogue va lui être faite. Il pousse alors Talleyrand à appuyer la politique française sur les petits États de l'Empire. Car cet envoyé de la France n'écrit pas avec la docilité

d'un serviteur. Il ne se comporte pas devant son ministre comme un subordonné dépourvu d'initiative. Il se sent de plain-pied avec lui. Il donne des conseils, avec l'autorité que son passé lui confère. Il parle en maître, au sens doctrinal du mot.

La réponse d'Haugwitz arriva le 16 thermidor, sous la forme d'un long mémoire, où l'on faisait valoir d'abord les services rendus par la Prusse à la France au congrès de Rastadt. En conséquence, la République, satisfaite de sa frontière naturelle, devrait se désister de ses prétentions sur Kehl et Cassel; le thalweg du Rhin formerait la limite entre la France et l'Empire; la République n'insisterait plus sur la démolition d'Ehrenbreitstein, etc. Telles étaient les bases nécessaires d'une entente pacifique entre la France et la Prusse. Mais, sur le caractère et la portée de cette entente, pas un mot. Ce n'était là que du Rastadt; or c'était la paix continentale sous son aspect le plus large qui intéressait Sieyès.

Déjà, on avait en France — exagérée d'ailleurs — l'impression d'un échec. Les rapports de police et la presse en font foi. La *Correspondance des représentants du peuple* parlera même bientôt du départ de Sieyès (26 vendémiaire) (1).

En fait, la situation n'était pas aussi tragique; mais elle demeurait irritante. Le roi avait dit au prince Henri : « Je veux garder la neutralité; et, si je dois jamais la rompre, ce sera contre celui qui me pressera trop vivement de prendre son parti. » La mauvaise volonté de ce « finassier » d'Haugwitz se manifestait de multiples manières, jusque par le refus poli d'envoyer une délégation scientifique en France pour les poids et mesures! Sieyès pourtant ne se décourageait point. « S'il y a de la perfidie dans la conduite de M. le comte d'Haugwitz, ce n'est pas une raison pour que je mette de l'étourderie et de la négligence dans la mienne ». Le 25 thermidor, il avait eu un entretien avec Zastrow, auprès duquel il trouvait décidément plus d'audience qu'auprès d'Haugwitz. Il s'agissait, lui avait-il dit, de savoir si le roi de Prusse voulait consentir à un nouvel agrandissement de la maison d'Autriche, auquel la France ne se prêterait qu'avec répugnance, ou si elle désirait s'entendre avec le gouvernement français. Dans le premier cas, la France s'arrangerait avec l'Autriche seule. Là-dessus, le roi, auquel Zastrow avait rapporté l'entretien, d'offrir ses bons offices près de la Cour de Vienne : celle-ci ne se refuserait pas à abandonner tout agrandissement ultérieur en Italie, pourvu que la France se contentât de la rive gauche du Rhin. Une note en ce sens avait été adressée à Sieyès le 2 fructidor. Sieyès, sans accepter ni refuser cette procédure, s'était borné à transmettre les propositions à Paris : au fond elles ne le satisfaisaient pas plus que le mémoire du 15 thermidor. Dans sa réponse officielle, il déclarait ignorer s'il s'était élevé entre les deux puissances des difficultés assez graves pour appeler utilement l'interposition du roi de Prusse. Dans sa lettre à Tallyrand, il s'exprimait avec beaucoup plus de libéré.

Ayant toujours devancé les événements, il avait de moins en moins

d'illusions. « Je suis chargé par mes instructions de maintenir la neutralité prussienne, et, cela fait, de proposer une alliance. Nous en sommes à ce point. Or, je vous déclare que si je propose l'alliance nettement, catégoriquement, j'aurai une réponse négative, et ce sera pour la quatrième fois que la République sera refusée, ou, ce qui serait plus misérable encore, on me répondra par un bavardage douteux (8 fructidor). » Il faut donc montrer à la Prusse qu'on agit pour se passer d'elle. Sieyès signale au surplus l'explosion de joie qu'a provoquée à Berlin la fausse nouvelle d'une défaite française en Méditerranée et de la capture de Bonaparte. Le 12 fructidor, il raconte à Talleyrand des conversations de personnes tierces avec Haugwitz. Celui-ci aurait dit : « Nos véritables intérêts... sont ceux de la monarchie contre le système républicain... c'est bien là l'état de la question... entre monarchies, on guerroyera plus ou moins, mais on ne s'anéantira pas. » Sieyès éprouve intensément cette opposition des deux mondes, des deux formes de pensée. Aussi regrette-t-il que, partout où elle le pouvait, la République ne soit pas allée jusqu'au bout de ses principes. On a eu tort en particulier de ne pas en finir avec les monarchies italiennes. « Nous gâterons les affaires tant que nous mettrons quelque prix à mériter l'approbation de nos ennemis. »

Au milieu de ces réflexions amères, Sieyès, sur le terrain où elle s'est placée, continue à pousser la Prusse l'épée dans les reins. Le 10 fructidor, il a remis une note au ministère du cabinet pour demander une déclaration formelle sur la question des indemnités. « Plusieurs fois, il m'a été dit que l'Empereur avait fait déclarer à Sa Majesté qu'il abandonnerait ses prétentions à de nouvelles indemnités... si le roi de Prusse voulait de son côté renoncer à toute indemnisation pour les pays qu'il perd sur la rive gauche du Rhin. Au nom de la paix, qu'une pareille déclaration facilite, je demande la notification de ce fait, pour être à l'instant transmise au Directoire exécutif. » Le ministère réplique par un texte qu'Haugwitz prescrit de rédiger aussi « sec et décharné » que la note de Sieyès. Mais la réponse, une fois de plus, passe à côté de la question. La Prusse promet pour elle, à condition que la France respecte la rive droite du Rhin et que l'Autriche l'imite dans ses renonciations. Sur ce dernier point, elle exprime un espoir, non une certitude.

Vers la fin de l'été, un changement s'était produit à Paris dans les vues gouvernementales. Reubell était éloigné des affaires par la maladie. Et Talleyrand, d'accord avec Roberjot, revenu du Congrès de Rastadt, faisait prévaloir des tendances plus modérées et plus conciliantes. Ces tendances s'expriment dans un rapport au Directoire sur les négociations de Berlin, en date du 23 fructidor, immédiatement suivi d'instructions à Sieyès. L'idée de Talleyrand était de renoncer dans le moment présent, et pour des raisons d'opportunité, à favoriser le mouvement républicain en Italie. Réunir dans un seul acte, souscrit par la Prusse, l'Espagne, la République helvétique et la France, deux

garanties, la première pour l'Allemagne, la seconde pour l'Italie. La première porterait sur les bases déjà arrêtées à Rastadt, assorties de la double renonciation de la Prusse et de l'Autriche à toute indemnité ultérieure et du principe que, parmi les autres princes ci-devant possessionnés à la rive gauche du Rhin, les princes héréditaires seuls auraient droit à être indemnisés; la seconde concernerait le *statu quo* en Italie, l'impossibilité pour l'Empereur de franchir les limites tracées à Campo-Formio, la conservation de Naples, de Florence, de Parme et de Turin, la séparation des trois Républiques : romaine, cisalpine et ligurienne, enfin leur reconnaissance.

Sieyès n'était pas d'accord avec Talleyrand; et il le lui déclarait sans ambages le 4 vendémiaire. « Nous ne voyons pas de même, vous et moi, sur l'Italie. Là vous me paraissez vous être mis en opposition avec le cours naturel des événements; vous y combattez cette force des choses qui commande dans l'ordre politique comme la loi de la gravitation dans l'ordre physique; et j'ajoute qu'en parlant ainsi, je crois n'écouter que la raison. Le sentiment aurait un autre langage, car je frémis d'indignation, s'il faut vous le dire, contre l'éternelle perfidie des gouvernements de Naples, de Florence, etc. » — Quinze jours plus tard, on verra Talleyrand répondre à Sieyès comme si aucune subordination hiérarchique n'existait entre eux, discuter avec lui, défendre le *statu quo* italien.

Cependant, Sieyès avait remis, le quatrième jour complémentaire de l'an VI, une note pour demander que fût inséré dans le traité un article ainsi conçu : « La Prusse et l'Autriche renonçant à toute indemnité, il n'y aura parmi les États ci-devant possessionnés sur la rive gauche du Rhin que les princes héréditaires qui aient droit à être indemnisés. » Mais cette note était demeurée sans réponse; et, le 6 vendémiaire, Sieyès envoie un rappel comminatoire. Alvensleben dit à ce propos : « Je crois que, dans la réponse à M. Sieyès, il faut lui donner sur les doigts (1). » Effectivement, le 8, le cabinet prussien répliquait : « Le ministère du roi a suivi constamment le principe de ne retarder inutilement aucune affaire, mais de laisser aussi à chacune le temps que son objet ou les circonstances rendent nécessaire. Ce principe tient à la nature des choses et au bien du service, et il ne s'en départira jamais. » Pour le fond, il se bornait à dire que le roi en avait référé à l'Empereur. Aussi Sieyès pouvait-il écrire à Talleyrand : « Citoyen ministre, la Prusse ne veut rien faire pour la paix, rien, absolument rien; je dis plus, elle s'y opposerait ouvertement, si elle ne craignait de se compromettre. » Il constatait que la peur était « le véritable principe d'action entre les gouvernements » (8 vendémiaire).

Entre-temps, il se plaignait de Sandoz qui, averti toujours avant lui, le gênait dans ses négociations. Sans doute concevait-il aussi à son égard une vieille rancune personnelle; et il conseillait de ne le traiter à Paris qu'avec une sorte de « dignité circonspecte » (27 thermidor).

En tout cas, chaque semaine qui passe l'aigrit davantage contre la

Prusse. Dans une lettre du 29 vendémiaire, on relève ces mots : « Nous voulons la paix ; la Prusse, lors même qu'elle serait de bonne volonté, ce qui n'est pas, ne peut nous la donner ; l'Autriche le peut, lors même qu'elle ne serait pas de bonne volonté. » N'avait-il pas toujours pensé que sa mission se résumait à dire aux Prussiens : « Si vous ne voulez pas traiter, je vais à Vienne ? » Et il songeait, dès le principe, à se faire envoyer dans cette dernière capitale. Il proteste contre l'excès de bienveillance de la presse française à l'égard de la Prusse, bienveillance qui n'était pas toujours désintéressée : il paraît, dit-il, y avoir eu des distributions d'argent ; d'autre part, les ennemis de Sieyès n'étaient pas fâchés d'exalter Berlin aux dépens d'un envoyé qui n'y réussissait pas.

Un incident vint fournir à l'antiprussianisme de Sieyès un argument topique. Œlsner, député de Francfort à Paris, qui avait vécu en France la vie de la Révolution et qui avait fréquenté Sieyès assidûment avant de publier la fameuse *Notice*, venait d'être arrêté en Silésie. Il était en effet sujet prussien. On lui reprochait d'être parti sans autorisation et aussi de « s'être montré en France et en Suisse comme un Jacobin dangereux ». Sieyès s'était multiplié en vaines démarches. Le 13 brumaire, il écrit à Talleyrand : « L'affaire du malheureux Œlsner ne marche pas.... Pendant ce temps, un homme de mérite souffre injustement, notre passeport est violé, mon caractère est méconnu ; et l'on oppose à mes justes plaintes des récriminations inconvenantes contre les lois françaises sur les émigrés.... » Quelques jours plus tard, Talleyrand remet une note de protestation à Sandoz : « M. Œlsner, homme de lettres distingué, fixé en France depuis plusieurs années et considéré déjà comme Français, avait obtenu à ce titre un passeport avec lequel il voyageait en Allemagne.... » Une protestation officielle est faite, d'ordre du Directoire exécutif. Mais l'affaire s'arrange, par voie d'échange entre Œlsner et un émigré du nom de Badereau, incarcéré à Nantes.

Le 26 brumaire, Finckenstein, Alvensleben et Haugwitz font connaître la réponse de l'Empereur. Celui-ci, se trouvant engagé par les lois de l'Empire à envisager du même œil et comme également assurées par la constitution germanique les possessions des États ecclésiastiques et celles des États laïques ou héréditaires, ne croit pas pouvoir donner les mains à l'insertion dans le traité d'une clause qui prononcerait l'exclusion des premiers. A cette réponse Sieyès oppose sa logique ; et l'on est tout étonné de rencontrer dans sa correspondance officielle une véritable analyse d'école pour démontrer l'inanité de la thèse adverse (29 brumaire). Mais cette ingéniosité formelle ne pouvait évidemment convaincre des États décidés à nier l'évidence si elle était contraire à leurs intérêts.

Au milieu de cette controverse monotone, éclate, dans la nuit du 25 au 26 frimaire, la nouvelle de la guerre entre la République française et le roi de Naples, bientôt suivie de l'annonce des premiers succès français en Italie. L'âme patriote de Sieyès tressaille de joie. « Jusqu'à

présent, dit-il le 2 nivôse, je ne m'aperçois pas que cette mesure ait produit ici un mauvais effet. Au contraire, elle nous a ressuscité quelques partisans parmi ceux qui, pour croire à la République, ont besoin d'en unir l'idée à celle de l'énergie et de la puissance. »

La guerre cependant fait naître des difficultés avec la Prusse. Celle-ci, par une note du 16 nivôse, en invoquant le droit des gens, proteste contre les arrêtés du Directoire exécutif concernant les sujets neutres pris sur des vaisseaux ennemis de la France. La Prusse s'est concertée à cette occasion avec d'autres puissances, notamment avec l'Angleterre. C'est pour Sieyès une occasion nouvelle d'exhaler méfiance et rancœur. « Si la Prusse avait des moyens pour faire la guerre, écrit-il le 21 nivôse, elle nous la ferait; dans sa pénurie d'hommes, de choses et d'argent, elle a mis toute sa politique à ranimer la guerre chez les autres, mais un peu au loin, par la crainte des éclaboussures. Et, comme il faut de plus se faire un mérite de tout, elle vante sa neutralité à la France, son ascendant aux neutres, ses services indirects, ses manœuvres antifrançaises aux Russes et aux Anglais. Telle est sa politique et vous n'en doutez pas. » — En attendant, l'action russe sur la Cour de Berlin devient plus sensible de jour en jour. La pression anglaise se développe avec l'envoi à Berlin de Thomas Grenville, chargé de demander à la Prusse un changement d'attitude à l'égard de la France, moyennant quoi il a « les pouvoirs les plus amples pour offrir des avantages, pécuniaires et autres. »

La philosophie que Sieyès tire de ces événements porte l'empreinte d'un nationalisme farouche. Il s'indigne que les journaux français aient pour ainsi dire honte de nos succès militaires et cherchent à les justifier par les agressions imprudentes de l'ennemi. « Dès que vous entreprenez de prouver que vous avez raison, un Allemand croit que vous reculez... quand une cause a été jugée par la victoire, c'est la remettre en question que d'imprimer des phrases. Chaque nation a ses mœurs; voilà celles d'un pays où, depuis les serfs jusqu'au plus haut personnage, chacun espère toujours ne faire que sa volonté tant que le maître ou l'adversaire se contente de raison, mais où chacun cède tranquillement à la volonté d'autrui, quand elle se présente armée, non d'une raison, bonne ou mauvaise, mais de bâtons; ... en Germanie et dans le Nord les affaires ne se font point par le jeu ou la balance des raisons, mais par celle des volontés; en France, la volonté sans la raison paraît arbitraire et révolte; ici la raison sans la volonté est regardée comme un signal de détresse... » (12 ventôse).

Le 19 ventôse il repose le problème d'une fédération germanique. Le point essentiel n'est que de réussir : sous cette réserve, plus on déplaira à la Prusse, plus on sera respecté et craint par elle. A cette politique nouvelle, qui consistait à s'appuyer sur les petits États de l'Empire pour empêcher toute hégémonie prussienne ou autrichienne et pour créer un tampon entre l'Allemagne et l'Angleterre en vue de fermer à celle-ci les ports du continent, Sieyès gagnait progressivement Talleyrand et

le Directoire. Il s'agissait de mettre autant que possible la Prusse et l'Autriche hors d'état de nuire à la France, en rejetant la première au-delà de l'Elbe. Les États tiers pourraient former soit une confédération unique, soit deux confédérations, l'une du Nord et l'autre du Sud. La principale différence entre Talleyrand et Sieyès, c'est que le premier croyait ce bouleversement germanique possible sans coup férir avec la Prusse; le second, jugeant sur place, avait le regard trop perçant pour ne pas envisager à cette occasion un conflit; mais il était résolu à l'affronter.

De fait, l'historien allemand Bailleu estime que ces plans rendaient inévitable la guerre (1), qui éclata plus tard, sous Napoléon : dans la mesure où ils tendaient à morceler l'Allemagne en quatre tronçons, ils devaient, d'après lui, provoquer un réveil de la conscience germanique et déterminer ce dynamisme racial dont la France a subi tant de fois le choc. La thèse de Bailleu, plus sous-entendue qu'exprimée, c'est que la France, en voulant se réserver les bienfaits de l'unité pour un territoire agrandi de la zone rhénane, de la Belgique et de la Savoie, prétendait semer ailleurs la division, qu'elle voulait étendre le corps germanique sur un véritable lit de Procuste et qu'en agissant ainsi pour servir son intérêt supposé, elle faisait ressortir davantage encore aux yeux de ses voisins la valeur de l'idée nationale. A diverses époques, les Allemands ont volontiers adressé ce reproche à la politique française. Pourtant, le système inverse, qui consistait à favoriser l'unification germanique, n'a pas mieux réussi à Napoléon III. Sieyès lui-même, au surplus, avait d'abord essayé cette méthode; et c'est devant la résistance de la Prusse à sa propre grandeur, que, sans préjugés sur les moyens, il avait tenté l'autre. Si toutes les deux ont successivement échoué, c'est que l'antagonisme franco-germanique tient sans doute à des causes beaucoup plus profondes que la pratique de tel ou tel système. Comment saurait-on mauvais gré à Sieyès d'avoir conçu et dessiné en cette matière toutes les tactiques possibles?

Quoi qu'il en soit, dès l'automne, des sondages avaient été opérés par le gouvernement français. Le Directoire envoya dans l'Allemagne du Sud Theremin, un ancien diplomate prussien qu'il avait souvent appelé en consultation. Dans l'Allemagne du Nord, on pria le landgrave de Hesse de se mettre à la tête d'une ligue de princes, sous la protection du Directoire. Mais les deux tentatives demeurèrent sans résultat. Sur ces entrefaites, le vieil électeur palatin de Bavière mourut (fin pluviôse) et l'avènement de son successeur, Maximilien-Joseph, donna au Directoire de grandes espérances. Le prince déclarait ouvertement ses sentiments français, et l'on pensait qu'il pourrait être l'homme d'une ligue du Rhin. Mais les événements militaires déjouèrent ces calculs : toute l'Allemagne du Sud tomba au pouvoir de l'archiduc Charles avant qu'aucune négociation eût pu être entamée.

Pendant ce temps, Haugwitz penchait de plus en plus pour l'entrée dans la coalition et appuyait auprès du roi les efforts de Panine et de

Grenville. Mais Frédéric-Guillaume III résista : très attaché à la paix par tempérament, il ne voulait pas intervenir, comme on le lui demandait, en Hollande ; et il n'acceptait l'idée d'une guerre avec la France que si cette dernière attaquait elle-même, auquel cas il pensait être soutenu par l'enthousiasme national. Un jour, il trouva sous sa serviette une poésie belliqueuse d'un émigré français. « Ces vers-là peuvent être très bons, dit-il, je ne m'y connais pas beaucoup. Mais la neutralité vaut mieux. »

Le 23 ventôse, Talleyrand avait annoncé à Sieyès la déclaration de guerre à l'Empereur et au grand-duc de Toscane. Les premières nouvelles militaires avaient été mauvaises ; et l'échec de Stokach fut largement exploité à Berlin. L'envoyé de la France proclamait l'urgence que quelques succès vinssent abattre un « excès d'ébullition anti-française ».

Au milieu de tous ces orages, Sieyès prépare — en secret, comme toujours — sa rentrée dans la politique intérieure française. Dès le début de pluviôse, Sandoz-Rollin écrivait : « Le sieur Sieyès aspire au Directoire et fait mouvoir sourdement tous ses amis pour y parvenir. Talleyrand prétend qu'il pourrait bien y entrer contre le vœu même du Directoire, attendu qu'il réunit les suffrages des Jacobins et des républicains. D'une manière ou d'une autre, a-t-il ajouté, il trouvera sa place ici, soit parmi les gouvernants, soit pour me succéder. » Sandoz croyait malgré tout que l'opposition des directeurs suffirait pour arrêter l'abbé (1). Mais Sieyès était soutenu. — Sandoz le reconnaît lui-même — par la majorité des deux Conseils, c'est-à-dire le mouvement. Les directeurs ne représentaient que l'optimisme stagnant des hommes en place.

Sieyès avait participé, le 18 fructidor, à la consolidation du personnel révolutionnaire. Mais cet acte n'impliquait dans sa pensée aucune adhésion au régime de l'an III, à cette constitution *ba-be-bi-bo-bu*, comme il l'appelait dédaigneusement par allusion au bégaiement dont son ancien rapporteur Boissy d'Anglas était atteint, et sans doute aussi pour en souligner l'insuffisance. Ses conversations avec Bonaparte l'avaient rapproché de ceux qui voulaient donner plus de force à l'Exécutif. Par ailleurs, son attitude au cours des années précédentes, ses luttes contre le royalisme, les liaisons qu'il avait entretenues avec les Jacobins avaient ranimé son prestige auprès des républicains avancés, désireux d'appliquer intégralement les principes de liberté inclus dans les textes fondamentaux mais paralysés par des lois de circonstance.

Le vœu général de l'opinion appelait Sieyès. Il y a, dans la vie de tout homme public, une heure où les circonstances concourent à le pousser en avant ; cette heure était arrivée pour lui — ou revenue. Sandoz, qui le détestait, le constate. « Nul autre que Sieyès ne peut gouverner et faire prospérer la République » est le mot qui prédomine.

Au début du printemps, plusieurs membres des Anciens disent au ministre de Prusse : « Nous considérons sa nomination comme une opération de finances, comme une opération de paix et comme une opération de salut public (1). »

Quelle a été dans ce mouvement la part personnelle de Sieyès ? Il est certain qu'il a correspondu avec les membres des Conseils, Lecoulteux-Canteleu et autres. Peut-être son protégé (Elsner, qui venait de rentrer en France, a-t-il servi d'agent dans la manœuvre ? Mais il ne semble pas que le rôle de l'abbé ait été en la circonstance prépondérant. Il bénéficiait naturellement de la force des choses, de l'aggravation de l'anarchie.

L'entrée au Directoire fut préparée par la rentrée aux Conseils. Sa nomination (qu'il dit inattendue) dans l'Indre-et-Loire lui est annoncée le 29 germinal par Talleyrand. Mais il répond le 14 floréal qu'au dire des journaux il y a eu scission et qu'il doit attendre, avant de se prononcer, la décision du Corps législatif.

A la vérité, Sieyès n'avait pas été désigné seulement en Indre-et-Loire. L'assemblée scissionnaire du Var l'avait également choisi, dans des circonstances assez curieuses. Dans le Var comme ailleurs, le Directoire cherchait à influencer les élections. Les candidats qu'il recommandait par l'intermédiaire d'un agent local étaient Barras, Ricard et Granet, trois modérés. Mais il arriva que l'assemblée électorale élut pour président l'ancien terroriste Truc contre Ricard. Les modérés décidèrent alors de faire scission. Les démocrates de l'assemblée-mère, après avoir vainement essayé de débaucher Ricard, choisirent, le 25 germinal, Hernandez, Barras et Truc. Quant aux scissionnaires, ils élurent d'abord Barras et Ricard. Mais Granet ne put pas passer. On ne s'entendait pas sur le troisième siège ; et, pour mettre tout le monde d'accord, on nomma le plus illustre des Varois, Sieyès. Les élections scissionnaires du Var furent du reste annulées le 25 floréal.

De ces élections de l'an VII, qui avaient porté sur 315 sièges, les forces d'opposition sortaient accrues ; seuls les royalistes et les catholiques n'avaient pas eu leur part *directe* à ce triomphe des ennemis du Directoire ; mais ils avaient souvent donné leurs voix aux Jacobins.

Sur ces entrefaites, éclate, en conséquence des revers français en Italie, l'assassinat par des hussards autrichiens de deux plénipotentiaires français à Rastadt. Cette violation inouïe du droit des gens soulève l'indignation générale, même à Berlin, « où les tabagies s'entretennent déjà d'un projet d'alliance entre la République et le roi ». Le peuple dit que « les Français sont des lâches, si à cette occasion ils ne se soulèvent en masse ». Quant au roi et à ses ministres, « ils se sont exprimés en hommes sensibles ». Mais, le premier moment d'émotion passé, un mouvement se produit en sens contraire : on cherche à atténuer la portée de la nouvelle ; et cette propagande n'est pas sans effet, surtout dans les rangs de la bourgeoisie. Sieyès, au demeurant,

ne se fait aucune illusion sur les sentiments profonds de la Prusse. Pour lui, « c'est le tocsin de l'extermination française qui sonne à Londres, à Vienne, à Pétersbourg ». Il sait trop que, même dans un pays comme la Prusse qui garde la neutralité, vouloir sauver la France, c'est se montrer jacobin, c'est-à-dire se mettre au ban de l'humanité. « Tout le monde, écrit-il le 24 floréal, remarque l'intimité du principal ministre avec sir Thomas Grenville. Les diplomates jugent qu'il s'est établi de nouveaux rapports entre les deux cabinets de Berlin et de Londres. Il est vraisemblable, dit-on, qu'il y a eu deux assurances données par le ministre de Prusse : la première qu'il ne contractera avec la République aucune liaison, aucun arrangement, de quelque manière que les affaires viennent à tourner ; la seconde que, dans tous les cas, il se tiendra prêt à offrir son intervention pour des propositions de paix, quand cela conviendra à l'Angleterre. »

Mais, le lendemain même, Talleyrand lui adressait ces lignes, où, sous les compliments rituels, se dissimulait peut-être l'imperceptible ironie dont il était coutumier : « Citoyen, c'est demain et après-demain que sera faite la nomination d'un directeur. Vous permettrez que j'aie peu de doute sur le résultat de l'élection. *Dans le cas où vous accepteriez ce nouveau témoignage de l'estime et de la confiance nationales, je ne puis m'empêcher de vous dire que l'horrible événement de Rastadt est un avertissement qu'il ne nous est point permis de dédaigner* et que vous ne devez pas hésiter à accepter, à demander même une escorte pour atteindre par Wesel le territoire de la République. » Talleyrand, selon lequel tant de choses s'expliquaient chez Sieyès par le sentiment de la peur, formulait sans doute ce vœu en manière de persiflage. Il fut d'ailleurs exaucé, car, le 6 prairial, Otto écrivait au ministre que Sieyès était parti, accompagné d'un officier prussien, que le roi avait spécialement chargé de veiller à sa sûreté. Les circonstances de ce départ avaient été expliquées la veille à Talleyrand par Sieyès lui-même. Au reçu du courrier officiel qui, le 4 prairial, était venu lui annoncer sa nomination de directeur, son premier mouvement avait été de vider les lieux sur-le-champ (il était alors à Potsdam). Mais il avait cédé à des considérations d'un autre ordre. Il ne fallait pas que son départ précipité, et même clandestin, fût représenté comme une démarche ordonnée par le gouvernement et comme une déclaration de guerre tacite. D'autant que le véritable système de la neutralité ne paraissait plus appartenir qu'au roi et au colonel Köchritz. Il revint donc à Berlin et obtint de voir le roi au milieu d'un bal de la Cour. Frédéric-Guillaume III eut avec lui, pendant dix minutes, un entretien cordial, où il revint sur l'horreur du crime de Rastadt et sur la nécessité de la paix. A l'occasion de son rappel, le roi lui offrit encore son portrait enrichi de diamants.

Quant au voyage de Sieyès à travers l'Allemagne, il a été raconté d'une manière probablement tendancieuse par l'émigré Dampmartin (1). Selon lui, le jeune homme que ses chefs proposèrent pour accompagner

Sieyès n'avait pas été assez mis en garde contre les difficultés de sa mission. Arrivé à Wesel, il aurait eu la faiblesse de céder aux instances de l'abbé et de traverser avec lui le Rhin. Sur la rive gauche du fleuve, un général de brigade à la tête de deux régiments, les magistrats de divers tribunaux, les officiers municipaux de plusieurs communes et une population nombreuse attendaient Sieyès. Celui-ci aurait alors parlé à l'officier prussien sur un ton solennel, non plus à titre de « simple envoyé » mais comme l'un des chefs du gouvernement de la République française et lui aurait remis en signe de remerciement une tabatière remplie de frédéric d'or, ce qui, le fait s'étant ébruité, aurait valu à l'honnête soldat, de retour dans son pays, une sanction disciplinaire. — On peut retenir de ce récit le caractère pompeux de la réception faite à Sieyès en territoire français, qui est confirmé par d'autres documents (1), et sans doute aussi la satisfaction qu'il en retira, car il n'était pas insensible à la majesté de ses propres fonctions. Il y eut, aux approches de la capitale, un grand déploiement de troupes. Une délégation du Directoire alla le recevoir officiellement. On tira douze coups de canon à son arrivée. Cette fois, l'abbé Sieyès apparaissait bien dans l'imagination populaire comme le sauveur. « Il n'y a pas de souverain, dit le représentant de la Suède à Paris, dont l'avènement au trône dans des circonstances difficiles ait causé une sensation plus grande (2). » Aussi bien Sieyès tranche-t-il tout de suite vis-à-vis de ses collègues du supérieur lointain. A peine arrivé, prétextant les fatigues du voyage, il fait dire aux quatre directeurs, mobilisés pour l'accueillir, qu'il ne les verra que plus tard (3).

L'action diplomatique de Sieyès a donné lieu à des jugements disparates. Bailieu l'apprécie avec la dernière sévérité — mais d'un point de vue allemand. Les relations de l'abbé étaient en général difficiles, vu son caractère, surtout avec Haugwitz, qui avait le don de l'exasperer. On sentait en lui un ministre porté à l'exigence; et l'on comprend que ses partenaires l'aient peu goûté. Mais la valeur d'un envoyé ne doit-elle pas se mesurer du point de vue du pays qui l'accrédite? Les Français sont-ils tenus ici à la même rigueur?

Sorel lui-même, peu suspect de sympathie pour les thèses de Sieyès, parle de sa personne avec un éloignement mêlé d'admiration et fait ressortir dans ses plans, à côté de l'élément chimérique, la profondeur de la pensée et la prescience de l'avenir. Ce qui frappe plus encore, c'est que de nombreux contemporains de Sieyès, et parmi les moins bien disposés à son égard, comme Barras ou La Revellière, ont témoigné en faveur de son rôle diplomatique. Thiers, en s'exprimant dans le même sens, s'est fait, à n'en pas douter, l'écho des survivants de cette époque. On n'était pas alors dans une période normale et les qualités d'un ambassadeur ordinaire ne pouvaient suffire. Seule une personnalité vigoureuse pouvait, même abrupte, faire face aux événements. Rien ne dit que Sieyès, s'il n'a pu déclencher l'alliance, n'ait été pour rien,

par la crainte qu'il inspirait, dans le maintien de la neutralité. Qu'on le compare, en tout cas, aux autres représentants de la diplomatie directoriale, qui presque tous se révélaient médiocres ou même désastreux, on le jugera avec plus d'équité. « Sieyès à Berlin, Reinhard et Belleville en Italie, sont les seuls agents diplomatiques capables, dignes de leurs fonctions et qui représentent convenablement la République », dit Barras (1). Sieyès a fait redouter la République à un moment où il n'y avait aucun espoir de la faire aimer. S'il a usé volontairement de la manière sèche et impérative, il ne l'a pas fait jusqu'à provoquer, comme certains de ses collègues, des incidents graves ou irréparables. Tout compte fait, avec un style qui est bien à lui, aidé par l'autorité que lui conférait son passé politique, il a été, en dehors de toutes les écoles et sans du reste en créer une, un grand ambassadeur.

X. — SIEYÈS DIRECTEUR.

Sieyès avait été nommé directeur en remplacement de Reubell, désigné par le sort pour cesser ses fonctions. C'était le véritable chef de la diplomatie directoriale qui s'en allait, car Talleyrand se plaignait depuis longtemps d'être privé de toute initiative en matière extérieure. Reubell représentait, au témoignage de Barras (2), l'âme du Directoire. C'était une forte personnalité, très ennemie de Sieyès. Celui-ci n'avait donc plus aucune raison de se dérober comme en l'an III. Les bruits qu'on fit courir de sa démission et dont on trouve trace dans la presse de l'époque ne reposaient cette fois sur aucun fondement (3).

Le 27 floréal, le scrutin des Cinq-Cents avait placé en tête de la liste de présentation le brave général Lefebvre, qui avait recueilli les voix de tous les partis. Il avait obtenu 338 suffrages, Sieyès 236 et Duval de la Seine-Inférieure, ami de Merlin et candidat des fructidoriens du gouvernement, 216. Mais, le 29, aux Anciens, où siégeait tout l'état-major de Sieyès, ce dernier avait été élu par 118 voix sur 205 votants, et Duval n'en avait eu que 78.

Le choix portait un coup sensible à trois directeurs sur quatre : Merlin, Treilhard et La Revellière. Celui-ci s'est exprimé à cet égard avec la plus grande amertume, déclarant que la désignation de Sieyès fut une calamité plus forte que les revers extérieurs eux-mêmes (4). Il y voyait en effet le signal du renversement prochain de la Constitution de l'an III et de la République. « Il était certain qu'il voudrait y substituer ses propres conceptions, se faire le chef de l'État et qu'en même temps, incapable de voir les choses dans leur réalité, dépourvu de tout courage, de toute résolution, ne suivant qu'une marche souterraine et détournée, mettant à la place de la dignité et de la gravité qui conviennent à un homme public une morgue et une impertinence telles qu'il est impossible d'en imaginer de pareilles, il ne saurait rien rétablir, après avoir tout renversé. » Treilhard, après avoir combattu

Sieyès, se ravisa, s'il faut en croire Barras, et se déclara son partisan ou même son courtisan (1). Quant à Barras lui-même, toujours flairant le vent, il aurait, à lire ses *Mémoires*, observé la neutralité dans la lutte, voire favorisé Sieyès. Il affecte de trouver en lui le seul homme qui puisse l'aider et le soutenir, alors que, s'il faut l'en croire, Merlin et Treilhard haïssaient plus Sieyès que Sieyès lui-même n'avait jamais détesté Reubell. Cependant, la malveillance de Barras à l'égard de l'abbé est attestée par La Revellière (2), et la suite de ses propres *Mémoires* la démontre surabondamment. En réalité, Sieyès était considéré par ses quatre collègues comme un perturbateur, devant lequel on se contenait, parce qu'on sentait derrière lui un mouvement d'opinion, sauf à saisir la première occasion pour lui tendre des embûches.

« Nous convînmes, Barras, Treilhard, Merlin et moi, dit La Revellière, que, dans l'intérêt de la République, nous oublierions toutes nos répugnances.... Cette résolution, je l'atteste, nous la tîmes.... Mais les bonnes comme les mauvaises manières sont également infructueuses pour amener cet esprit bizarre et hautain à un commerce social (3). » Sieyès, paraît-il, censurait tout ce qu'on avait fait, tout ce qu'on faisait, tout ce qu'on voulait faire, et il ajoutait : « Ce n'est pas ainsi que cela s'administre en Prusse ». Du moins La Revellière l'affirme, et le témoignage de Barras est concordant. Mais cette concordance même donne l'impression de la calomnie, ou mieux de la cabale. A aucun endroit en effet de la longue correspondance prussienne de Sieyès ne perçoit la moindre admiration pour l'organisation intérieure de ce pays; bien au contraire, les critiques épisodiques y sont multipliées. Le caractère artificiel des reproches adressés à Sieyès par ses deux collègues éclate d'ailleurs dans la suite de leurs développements. Lorsqu'on poussait Sieyès dans ses derniers retranchements et qu'on lui demandait ce qui se faisait en Prusse, afin d'en tirer parti au point de vue français, il répondait, d'après La Revellière : « Ah! Tout cela est si différent! Que pourrais-je vous dire? On ne m'entendrait pas! Faites comme vous avez coutume. » Or, ce récit rappelle étrangement celui que fait le même auteur des répliques de Sieyès à Daunou sur le plan constitutionnel de l'an III, et il est aussi suspect. Quant à Barras, il se contredit lui-même plus loin en signalant que Sieyès « parlait toujours avec autant de haine que de mépris des Prussiens et de leur monarque (4) ». Nous sommes donc en présence d'une légende que les collègues de l'abbé ont cherché à créer autour de son nom pour le discréditer. Elle ressemble beaucoup à celle de son absence de scrupules dans la cupidité, qui sera alimentée surtout quelques mois plus tard, mais qui déjà se dessine. Barras affirme par exemple que le premier soin de Sieyès en arrivant au Directoire est de réclamer le remboursement des étrennes qu'il *dit* avoir données de Paris à Berlin et de Berlin à Paris. « C'est en sus, aurait-il expliqué positivement, des frais déjà payés par les Relations extérieures (5). » On juge par ces racontars l'atmosphère de malveillance haineuse qui entourait Sieyès au Directoire. « Le revenant de la

Prusse a de la morgue, veut faire le protecteur; il joint la goguenardise au ton de la supériorité », écrit Barras (1). C'était, à vrai dire, la défensive de l'abbé.

Mais, en même temps, il cherche des appuis au-dehors; et il les trouve dans les Conseils, où les opposants unis dirigent contre le Directoire un mouvement d'ensemble. Déjà, dans les jours qui ont précédé le retour de Sieyès, Poullain-Grandprey a attaqué aux Cinq-Cents et Dubois-Dubais aux Anciens. Boulay, au cours d'une séance secrète, a demandé aux Cinq-Cents que le Directoire justifiât sa politique, tant extérieure qu'intérieure. Un message est envoyé en ce sens au Directoire, et, de plus, une adresse, rédigée par Français de Nantes, porte le procès devant l'opinion.

XI. — LE 30 PRAIRIAL.

Toutes ces procédures, à l'évolution desquelles Sieyès a certainement collaboré en sous-main, aboutissent, après une double déclaration de permanence des Conseils, imitée par le Directoire, à l'annulation pour cause d'inconstitutionnalité de l'élection de Treilhard, qui remonte à un an (29 prairial). La réponse du Directoire arrive le même jour; mais elle est vide. Les Cinq-Cents dressent leur liste pour la présentation du successeur. Gohier arrive en tête avec 329 voix contre 307 à Delacroix, candidat des directoriaux; et il est élu par les Anciens. C'était un magistrat républicain, loyal mais borné. Il ne devait pas longtemps s'entendre avec Sieyès. Ils ne furent même guère d'accord que sur l'envoi de Joubert en Italie; et, aussitôt après, se développa entre eux une animosité aiguë, qui, dans ses *Mémoires*, fait presque perdre la raison au pauvre Gohier. La haine à l'égard de Sieyès fut pour lui, toute sa vie durant, une véritable obsession.

Quoi qu'il en soit, on était en plein arbitraire; et ce qu'il y avait de plus piquant dans l'aventure, ce qui montrait bien le régime erratique de toutes les institutions, c'est que l'élection de Sieyès apparaissait entachée des mêmes vices de forme que celle de Treilhard, contre laquelle on s'indignait soudain rétrospectivement. Sieyès, en effet, avait été nommé directeur le 27 floréal an VII. Or, d'après ses adversaires, il avait siégé aux Cinq-Cents jusqu'au 30 floréal an VI, ou du moins touché son traitement jusqu'à ce jour. Sans doute, il s'était bien démis, le 26 floréal, de la qualité de représentant du peuple qui venait de lui être conférée par les départements de l'Aube et des Bouches-du-Rhône. Mais cette lettre ne visait pas l'ancien mandat dont Sieyès était encore détenteur jusqu'au 30 floréal et qui lui avait été attribué par le département de la Sarthe. Quelques jours manquaient donc à l'année d'intervalles constitutionnellement nécessaire entre l'exercice des fonctions de député et l'exercice des fonctions de directeur. — Cette argumentation ne fut d'ailleurs pas tout de suite mise en œuvre. C'est un peu plus tard

qu'on l'imagina, à la suite de discours dont la netteté avait attiré l'attention des adversaires de Sieyès. Une pétition fut adressée — sans résultat — au Conseil des Cinq-Cents pour lui demander de vérifier si l'élection de Sieyès n'était pas contraire à l'article 136 de la Constitution.

Mais la substitution de Gohier à Treilhard n'était que le commencement d'une entreprise plus vaste. Le 22 prairial et jours suivants, grand débat sur le régime de la presse, au cours duquel le Directoire est mis en cause. Tous les opposants, Boulay et Chénier en tête, se prononcent pour le retour à la liberté. Le 30 prairial, les Conseils délibèrent sur la réponse du Directoire. Boulay, le caudataire de Sieyès, mène le jeu et fait nommer une commission de onze membres qui joue au comité de salut public. Merlin et La Revellière sont dénoncés. Le premier est qualifié de « tête étroite, homme à petites idées, petits arrêts, petites passions, petites haines, petites vengeances... propre à une étude de procureur, mais qui jamais n'eût dû gouverner une grande nation ». Le second est traité de « fanatique absurde » qui veut « se faire chef de secte ». Français de Nantes fait voter un texte aux termes duquel « toute autorité ou tout individu qui attenterait à la sûreté ou à la liberté du Corps législatif ou de quelqu'un de ses membres, soit en donnant l'ordre, soit en l'exécutant, est mis hors la loi. On paraît ainsi à un nouveau fructidor. Barras, arbitrant une fois de plus le conflit, se prononce pour le parti le plus fort, c'est-à-dire pour Sieyès et les Conseils. Il accepte la nomination de Joubert au commandement de la 17^e division militaire et il se joint à Sieyès pour convaincre La Revellière et Merlin de donner leur démission. D'après La Revellière, Sieyès et Barras se trompaient l'un l'autre (1). De fait, ils poursuivaient des buts très différents : le premier une transformation constitutionnelle, pour laquelle il avait besoin d'acquiescer au sein du Directoire la majorité, le second la perpétuation du désordre politique à la faveur duquel son influence se maintenait.

Tout de suite, les Cinq-Cents établissent leurs listes de présentation. Sur la première, Lefebvre et Masséna arrivent en tête, avec 344 et 316 voix. Viennent ensuite Dupuis et Roger Ducos. Delacroix n'est que neuvième. Sur la seconde, il n'y a guère que des militaires. Masséna figure le premier. Mais une discrimination est opérée par les Anciens, qui ne se résignent plus, comme dans les débuts du Directoire, au rôle de chambre d'enregistrement. Roger Ducos et le général Moulin sont élus. Le premier, ancien juge de paix landais, personnage sans relief et sans consistance, était l'instrument docile de Sieyès. Quant au second, c'était un soldat honnête, mais peu intelligent, qui commandait alors l'armée d'Angleterre et avait son quartier général à Rennes. Sieyès eût préféré le général Marescot, sur lequel il avait plus d'action personnelle. Talleyrand aurait même confié à La Revellière que, dans tout ce remaniement directorial en deux étapes, Sieyès avait en réalité trois candidats, dont aucun ne passa : Talleyrand lui-même, Marescot et Caffarelli, frère du général qui devait mourir devant Saint-Jean

d'Acre (1). Mais Sieyès devint président du Directoire à la place de Merlin ; et il était en situation d'équilibrer les comparses qu'étaient ses nouveaux collègues. A partir de 30 prairial, c'est lui qui est le véritable chef du gouvernement.

Le coup d'État avait donné lieu aux interprétations les plus diverses. Royalistes, jacobins, républicains y voyaient leur triomphe. En réalité, Sieyès, qui se vantait d'avoir chassé les vendeurs du temple (2), n'entendait partager le pouvoir avec personne. Il n'éprouvait spécialement aucune gêne à payer les Jacobins d'ingratitude.

C'est de ces derniers que le 30 prairial marquait en apparence le succès. Ils prenaient, dans une certaine mesure, leur revanche du 22 floréal. Les élections de l'an VII leur avaient donné une grande force numérique. Des généraux illustres, comme Augereau, Bernadotte, Championnet, Jourdan, étaient avec eux.

Dès le début, Sieyès prend vis-à-vis des Conseils une attitude énergique. Le 4 messidor, il convoque les principaux meneurs des Cinq-Cents et exige d'eux qu'ils renoncent à une accusation contre Barras. Il obtient également, quelques jours plus tard, sous menace de sa démission, que la commission des Onze ne siège plus en permanence.

Les ministres du Directoire déchu furent aussitôt remplacés. Le 4 messidor, François de Neufchâteau se voit désigner comme successeur Quinette, ami de Sieyès et choisi par lui. Le lendemain, Bourguignon, protégé de Gohier, est nommé à la Police : c'est un Jacobin, qui, dans une circulaire du 19 messidor, s'indigne qu'on ait chassé les républicains de toutes les fonctions et tenté de ramener le pays à « l'abrutissement de la monarchie ». Il ne tardera pas à inquiéter Sieyès. Le 11, Bourdon de Vatry est fait, sur la proposition de Sieyès, ministre de la Marine. Le 17, Milet-Mureau cède la Guerre à Bernadotte. Ce choix fut suggéré par Barras. Sieyès aurait préféré un civil, estimant qu'un ministre de la Guerre n'a nullement besoin d'être militaire. Il voyait au surplus en Bernadotte une « mauvaise tête », « un Gascon par excellence... menteur comme le bon roi (3) ». Le 2 thermidor, Robert Lindet remplace Ramel aux finances. Le même jour, Cambacérès succède comme ministre de la Justice à Lambrechts. Talleyrand, compromis dans des scandales récents, donne sa démission. S'il faut en croire Sandoz, Sieyès lui aurait écrit : « Le mauvais exemple de faire argent de ce qu'il y a de plus cher parmi les hommes, de l'honneur, vous a gagné aussi. J'ai repoussé l'accusation ; mais songez à vous disculper, car sans cela je cesse d'être votre ami (4). » Le continuateur est l'Allemand Reinhard, dont la femme attribue la désignation à un calcul de Talleyrand plus qu'à la volonté de Sieyès (5).

Dans tous ces changements, l'idée dominante de Sieyès est que les ministres doivent être, avant tout, dévoués à la personne des nouveaux directeurs. Il cherche en eux des informateurs et des instruments dociles. La Police surtout le préoccupe, car les soubresauts dont souffre

le Directoire depuis ses origines ne sont conjurés qu'en apparence : le double péril subsiste des Jacobins anarchisants, qui sévissent surtout à Paris, et des royalistes qui sévissent surtout en province, singulièrement dans le midi de la France. Bourguignon se révéla presque aussitôt insuffisant et Sieyès dut faire brusquer la nomination de Fouché, alors ministre à La Haye. Fouché lui avait été indiqué par Talleyrand, comme le seul qui, en raison de ses vieilles accointances terroristes, fût à même de surveiller les Jacobins. — Une autre désignation ne devait pas être maintenue : celle de Bernadotte. Celui-ci, type achevé du *miles gloriosus*, bavard, brouillon et encombrant, était candidat né au coup d'État. Mais, comme les préférences de Sieyès s'orientaient dans un autre sens, il en résulta entre eux un antagonisme immédiat. Bernadotte était en relations suivies avec les Jacobins, ce qui n'allait pas sans tourmenter le prudent Sieyès. Quelques jours après l'entrée de Bernadotte au ministère, Sieyès souleva, paraît-il, la question de savoir si l'on devait rappeler Bonaparte d'Égypte. Bernadotte, dit Barras, sans précautions ni ménagements, résista. Premier conflit. Bernadotte prétendait avoir démêlé dans plusieurs conversations de Sieyès (qu'il soupçonnait d'intelligences avec Joseph Bonaparte) des intentions peu rassurantes au sujet de la Constitution de l'an III, et se posait en défenseur de l'orthodoxie républicaine (1).

XII. — SIEYÈS EN GUERRE AVEC LES JACOBINS.

Aussi bien les Jacobins alarmaient-ils Sieyès. Ces Jacobins de l'an VII étaient des hommes d'un nouveau genre, plus grossiers et plus violents que leurs aînés. Ils s'étaient assemblés au Manège (qui dépendait des Anciens), le 18 messidor, sous le titre d'*Amis de la Liberté et de l'Égalité*. Par prudence, cette réunion évita de nommer des présidents et des secrétaires ; mais elle eut des « annotateurs » et des « régulateurs ». Le but était de combattre l'ennemi du dedans, c'est-à-dire le royalisme, uni une fois de plus à l'ennemi du dehors. Mais un instinct d'agitation et de désordre anima aussi de plus en plus le Manège. Au début, tous les vainqueurs du 30 prairial s'y étaient rencontrés. Très vite, la société fut dominée par son extrême gauche, où des militaires en quête d'aventures comme Augereau voisinaient avec des civils aigris comme Lepeletier et Drouet. Pendant quelque temps, les « coryphées du Manège », ainsi qu'on les appelait, exercèrent une influence certaine sur la politique générale. L'emprunt forcé, qui prenait le caractère d'un impôt progressif au prorata de la contribution foncière, la loi des otages, qui rendait les parents d'émigrés et les ci-devant nobles responsables des troubles, furent votés sous leur pression. Sieyès lui-même, dans son discours du 14 juillet, tenait un langage révolutionnaire, prêchait l'union devant les dangers intérieurs et extérieurs, parlait d'une « grande et républicaine énergie ». Mais cette période jacobine dura peu. Les politiques

furent effrayés. L'emprunt forcé les heurtait dans leurs sentiments bourgeois. La loi des otages leur apparaissait comme un retour aux procédés abhorrés du terrorisme. Et l'on fit bientôt barre à droite. Les Anciens cessèrent de donner aux Jacobins l'hospitalité officielle du Manège. La société se transporta rue du Bac, dans un ancien couvent. Dès lors, elle prit une attitude plus militante encore et arrêta le 18 thermidor les articles d'un programme proposé par Lepeletier. Il y avait dans ce programme des parties de simple orthodoxie républicaine : annulation des lois contraires aux textes de l'an III, garantie de la liberté des sociétés politiques, organisation d'un gouvernement démocratique, etc. Il y avait aussi des dispositions réformatrices dont le caractère social était plus accentué : création d'une chambre de justice pour faire rendre gorge aux voleurs de l'État, distribution de propriétés aux défenseurs de la Patrie, ouverture d'ateliers contre la mendicité.

Sieyès prit alors l'offensive. Avec cette promptitude de décision qui l'a toujours caractérisé, il se retournait maintenant contre les éléments qui représentaient à ses yeux le plus grand danger actuel. Dans son discours officiel du 10 août, qu'il n'avait pas eu à communiquer à ses collègues, il dénonçait les Jacobins comme d'éternels perturbateurs. « Français, vous savez comment ils gouvernent ! » Ce que veulent les Jacobins, pour parvenir à gouverner, c'est enivrer le public de défiance, c'est porter la confusion et le découragement dans les esprits, c'est pousser les Français au désespoir. Au cours de la fête, Sieyès et Barras entendent siffler des balles à leurs oreilles. Et, le surlendemain, le club propose, en manière de réplique, de déclarer la Patrie en danger. Les esprits s'échauffaient. Le 22 thermidor, Dutil, à la séance du club, avait comparé Louis XVI et les anciens directeurs et s'était écrié : « Le 10 août a eu son 21 janvier ; le 30 prairial ne saurait manquer d'avoir aussi le sien. »

Le 26 thermidor, le Directoire ferme la salle. Cette mesure, selon Barras, fut proposée par Fouché et approuvée par Sieyès (1). Dès le lendemain de l'attentat, Sieyès avait fait également relever de ses fonctions le général Marbot, commandant de Paris, suivant déjà les conseils de Fouché. Mais, l'émotion passée, il subsistait dans le Directoire des sympathies jacobines. Gohier et Moulin étaient hostiles à une répression en règle. Ils avaient défendu les *Amis* et s'étaient bornés à soutenir qu'il appartenait aux bons citoyens d'envahir le club pour le tempérer.

Entre-temps, les protecteurs des émigrés, espérant bénéficier de cette fureur antijacobine, demandaient des mesures en faveur de leurs amis. Ils voulaient spécialement que les déportés pussent choisir le lieu de leur déportation. A la vérité, ils se trompaient d'adresse. « Parce que nous avons fermé hier le Manège, dit Sieyès, les aristocrates croiront-ils pouvoir nous occuper d'eux aujourd'hui ? » Et il demande au Directoire d'être tout entier à « la question présente, celle des Jacobins (2) ». Un peu plus tard il dira à Fouché : « Je vous livre les roya-

listes, mais avec les anarchistes. Pilez-moi tout cela dans le même mortier, et je dirai que vous connaissez votre devoir. »

Dans la lutte antijacobine, qui va se poursuivre jusqu'en vendémiaire, Sieyès se heurte à la malveillance continue de Barras, qui le représente comme un maniaque, dominé par le seul sentiment de la peur, perdant de vue les difficultés internationales les plus graves dans sa phobie des conspirations et des attentats. Il se heurte surtout à l'opposition de Bernadotte, dont le jeu personnel est ailleurs.

L'organe jacobin, le *Journal des Hommes libres*, supprimé par le ministère de la Police, a reparu sous le titre d'*Ennemi des oppresseurs et de tous les tyrans*. Il ne cesse de louer la fermeté républicaine du général et l'oppose à la politique du Directoire, que Sieyès personnifie. « Nous ne sommes plus rien ; on ne nous aperçoit plus, disait ce dernier ; c'est le ministre de la Guerre qui est le Gouvernement. » Entre le Béarnais chercheur d'aventures et l'abbé existait une profonde antipathie personnelle, une de ces aversions dont l'histoire est faite, qui souvent se décèlent mal aux contemporains comme à la postérité (mais tel n'était pas ici le cas !). Chez Bernadotte, Sieyès détestait l'esprit de surenchère et l'insincérité. Et il le proclamait. « Il a hésité longtemps avant d'être patriote, disait-il, alors qu'il n'était pas permis à qui que ce soit de ne pas l'être, puisqu'en cela était la raison même. Maintenant qu'il est permis d'y regarder à deux fois pour se rendre compte du vrai patriotisme et surtout du jacobinisme qui veut se donner pour lui, voilà que Bernadotte veut être plus jacobin que nous tous ensemble. *D'abord cela n'est point de bon goût, et puis cela n'a point le sens commun. Les Jacobins ont été excellents quand il fallait désorganiser et renverser : aujourd'hui il faut réorganiser et reconstruire* (1) ... » Sieyès s'offusquait d'être traité en chouan par ce traîneur de sabre tumultueux, qui voulait « crier comme un aigle » et qui le faisait tout au plus « comme un merle », dont il avait « même la physionomie ». Encore un général bon pour les armées mais qui ne comprenait rien à la politique ! Gohier et Moulin trouvaient ces propos excessifs, estimaient que le général était non seulement utile, mais indispensable à la République. A quoi Sieyès répondait qu'il lui était au contraire fatal, et par cette raison même, « car, si un homme est indispensable dans une République, on doit l'en regarder comme le plus dangereux ennemi et s'en débarrasser par tous les moyens ». Cependant, Barras relevait que les défaites de la France donnaient naturellement « une certaine exaltation au ministre de la Guerre ». « Bientôt, ajoutait-il, Bernadotte et Sieyès ne pourront plus se rencontrer dans une même pièce (2). » Sieyès d'ailleurs n'avait pas tort dans ses inquiétudes, car Jourdan, autre Jacobin glorieux, avait proposé à Bernadotte de faire arrêter l'abbé, en même temps que Barras.

En dehors du gouvernement, les hostilités avec le parti jacobin s'envenimaient de jour en jour. Durant ces semaines de la fin de l'été et du début de l'automne, Sieyès est en proie à de continuelles et furieuses attaques. Il les partage le plus souvent avec Barras, car, malgré leur

antipathie réciproque, on les considérait comme alliés; et, en fait, ils représentaient l'élément le plus ancien et le plus actif du Directoire. Nombreux sont les pamphlets dirigés contre les deux ex-Conventionnels. *L'ennemi des tyrans aux directeurs Sieyès et Barras* leur reproche de diriger toutes les factions ennemies de la liberté : reviseurs de 91, oligarques (?), thermidoriens, qui se sont réunis pour consommer la ruine de la démocratie. Un autre libelle, fallacieusement intitulé *Panegyrique de Sieyès*, lancé pour introduire la contestation de son élection au Directoire, et signé : ton égal en droits, Metge, contient de véhémentes accusations de parjure. Des pétitions circulaient dans la région de l'Ardèche, remplies de calomnies puériles : Sieyès, disait-on, avait reçu le portrait du roi de Prusse, valant plus de cent mille écus, à titre de récompense partielle pour s'être engagé à donner à la France une constitution selon le type de 1791, etc.

Les directeurs répondaient, ou on répondait autour d'eux, et les pamphlets s'opposaient aux pamphlets : *Dénonciation par des représentants du peuple des manœuvres infâmes employées pour destituer les directeurs Sieyès et Barras, qui ont sauvé la République avec le Corps législatif*, où les intrigues dirigées contre les deux hommes sont représentées comme nouées à Londres (on y fait état d'une correspondance saisie, d'où il résulterait que l'on voulait remplacer Sieyès et Barras par Barère et Drouet); *Déclaration des citoyens Sieyès et Barras, membres du Directoire exécutif, sur la Société des Jacobins du Manège; le désespoir de ces Messieurs en apprenant cette fâcheuse nouvelle*, signé : Delabarre, homme de lettres; *Détail de ce qui s'est passé au Directoire exécutif concernant les Jacobins entre les directeurs Barras, Sieyès et les ministres de la Guerre et de la Justice, déclaration du Directoire*, signé : Genthon; *La lorgnette de vérité braquée sur le Directoire, observations sur Sieyès en attendant les autres*, signé : J.-M. Bouverot, etc. Dans ce dernier texte, Sieyès était défendu à la fois contre la droite et contre l'extrême gauche. On feignait même que son discours du 10 août eût surtout blessé les royalistes, alors qu'au contraire il avait surtout heurté les Jacobins.

On ne pouvait en rester à ces polémiques, si ardentes fussent-elles. Le 18 thermidor, l'*Ami des Lois* note que la garde a été doublée au Directoire, les canons disposés et 300 constitutionnels armés jusqu'aux dents pour repousser les « frères et amis » qui avaient le projet de faire une visite brutale à Sieyès et Barras. Le 27, on lisait dans le *Journal du Soir* : « Le mot d'ordre a été changé tout à coup, le 24, dans tous les postes placés à l'intérieur de Paris. On avait des renseignements qui prouvaient qu'un coup était monté par les Jacobins ». Le 18, le *Journal des Hommes libres* formulait des menaces directes à l'égard de Sieyès, « dont la main conduit depuis six ans la République vers la royauté ». Le Conseil des Anciens transmet au Directoire le *Journal des Hommes libres* et lui demande compte des poursuites qu'il « a dû faire en exécution des lois ». Le Directoire annonce alors aux Anciens que l'organe

jacobin est livré à l'accusateur public ; il dénonce aux Cinq-Cents les feuilles périodiques de tous les partis. Mais le double message, loin de calmer les esprits, excite une fermentation générale. Devant ces menaces, les journaux royalistes ou jacobins continuent d'attaquer avec une égale fureur le Directoire, les deux Conseils, toutes les autorités. Quant aux grondements populaires, ils ne cessent pas : le 28 fructidor, rassemblements sinistres autour du Conseil des Cinq-Cents ; le 30 encore, attroupements autour de la salle des séances, et cris de *A bas Sieyès et Barras!*

Le vœu des Cinq-Cents sur « la patrie en danger », déjà porté au Conseil par Chamoux du Mont-Blanc, est repris, le 27 fructidor, par Jourdan. La dictature des patriotes est repoussée. Mais Jourdan est applaudi avec chaleur. Il apparaît que le Directoire ne domine pas l'opinion.

Sieyès en tout cas profita de la circonstance pour écarter définitivement Bernadotte, qui devenait de plus en plus dangereux, parce que les Jacobins, flattant sa vanité, lui proposaient de faire de lui le chef d'un nouveau gouvernement.

Le 28 fructidor, à onze heures du soir, Sieyès prend sur lui de réunir ses collègues ; et Cambacérès se voit offrir à brûle-pourpoint l'intérim de la Guerre, avec la mission de négocier la démission de Bernadotte. Mais Cambacérès refuse. Barras prétend être allé trouver Bernadotte pour le prier de donner sa démission. Il serait revenu l'annoncer à Sieyès. « Je ne le croirai que quand je la verrai signée de sa main, aurait répondu celui-ci. Il est de ces Gascons mobiles dont on ne tient rien si on ne les prend au mot. » Et Sieyès veut prendre séance tenant un arrêté faisant état de la démission. Barras objecte l'absence de la majorité du Directoire. Sieyès envoie chercher Roger Ducos. Arrêté et lettre à Bernadotte sont aussitôt rédigés (1). — Mais ce récit pittoresque est nfirmé par le registre des délibérations du Directoire, d'où il résulte que l'arrêté est bien l'œuvre des cinq membres de l'Exécutif. La part prépondérante prise par Sieyès à toute cette affaire demeure en revanche plus que plausible. L'intérim confié à Milet-Mureau n'était à ses yeux qu'une solution provisoire. Son intention était d'attribuer la succession à Marescot ; mais Gohier et Moulin y firent une très vive opposition ; et Barras suggéra Dubois-Crancé, que Sieyès dut subir — en maugréant, car c'était encore « un homme à caractère », et il ne fallait au ministère que « des griffes pour signer ». — Quant à Bernadotte, il avait écrit à Sieyès le 29 fructidor : « Je reçois, citoyen président, votre arrêté d'hier et la lettre obligeante qui l'accompagne. Vous acceptez la démission que je n'ai pas donnée. » Mais Bernadotte, homme pratique, terminait sa lettre en demandant le traitement de réforme ; et Sieyès fit prendre une délibération pour le lui accorder.

La tactique constante des Jacobins était de représenter Sieyès comme rallié désormais au système des anciennes limites et disposé à abandonner la rive gauche du Rhin, en échange du duc de Brunswick,

qui viendrait diriger la France. Il semble que cette campagne ait été favorisée par Sandoz, insinuant après le 30 prairial que l'abbé avait « vendu la République (1) ». C'était, pour faire décréter Sieyès d'hérésie, un excellent terrain, car la théorie des frontières naturelles, que Sieyès avait tant contribué à construire, était alors un dogme consacré. Vers la fin de fructidor, le député Briot s'écriait aux Cinq-Cents : « Oui, je le déclare, il se prépare un coup d'État ; on veut livrer la République à ses ennemis, la renfermer dans ses limites ; et peut-être les directeurs de toutes ces calamités ont-ils un traité de paix dans une poche et une constitution dans l'autre. » Le sixième jour complémentaire de l'an VII, les Jacobins obtiennent aux Cinq-Cents l'adoption d'un texte, que les Anciens, ne votèrent d'ailleurs pas, et qui punissait de mort toute négociation avec l'étranger d'une paix conforme à la politique des anciennes frontières. Ce texte, dans leur pensée, visait essentiellement Sieyès.

Le lendemain, 1^{er} vendémiaire an VIII, se déroulait une cérémonie d'un tout autre caractère : ce n'est rien de moins — ironie des choses — que l'apothéose de Sieyès, mais son apothéose officielle, faite par tous les dignitaires du régime, par tous ceux qui aspirent à s'arrêter, à s'asseoir, à se consolider au milieu de la course errante qui entraîne la France. Sous la présidence de Boulay de la Meurthe, les Cinq-Cents consacrent une séance à l'anniversaire de la fondation de la République. A une heure, les membres du Conseil se rendent en grand cortège dans la salle des délibérations. L'ouverture de la solennité est annoncée par une double salve d'artillerie. La salle est ornée de guirlandes de fleurs et de chêne ; au centre s'élève l'arbre de la liberté, décoré aux couleurs nationales. L'orchestre fait entendre des chants civiques et les « airs chéris de la liberté ». Le président prend la parole en ces termes : « Représentants du peuple, celui qui dans l'assemblée des États généraux de 1789 leur proposa de se constituer en Assemblée nationale doit être considéré comme le premier fondateur de la République ; ce fut lui en effet qui ramena toutes les idées à l'idée première et fondamentale de l'unité, de l'indivisibilité de la Nation, sans laquelle on ne peut concevoir celle de la République. »

Ainsi, en cette première journée de l'an VIII, de cette grande année où Sieyès jouera son destin, il incarne la Révolution haletante, qui veut se fixer, mais que, de toutes parts, des perturbateurs menacent.

XIII. — SIEYÈS ET LA CONSPIRATION DES MODÉRÉS.

A cette époque, Sieyès a retrouvé dans le champ des partis la position médiane qui est par vocation la sienne. Après avoir tonné le 14 juillet contre le royalisme et le 10 août contre les Jacobins, il fait front des deux côtés le 18 fructidor. Plus de terreur, plus de réaction en France ; justice et liberté pour tous — tel est le thème de son discours. Tel était, à n'en pas douter, son sentiment profond de logicien et d'homme d'ordre.

Mais il mesurait trop les réalités pour penser que le calme renaîtrait de lui-même sur cette mer en furie qu'était le pays depuis dix ans. Depuis longtemps, il songeait à réformer les institutions, ces institutions de l'an III, dont Boulay relevait pourtant le 1^{er} vendémiaire les emprunts partiels qu'elles avaient faits à sa pensée. Encore ne s'en tenait-il pas là. Si, précédemment, il avait confronté ses vues avec celles de Bonaparte, c'est sans doute qu'il reconnaissait aussi comme nécessaire une action plus directe sur les événements. Bonaparte était maintenant en Égypte. Qui pouvait le suppléer ?

Mais ici revient comme un leit-motiv l'accusation de royalisme ténébreux, tant de fois rencontrée déjà. Sieyès voulait-il placer un prince à la tête de l'État français ? On l'a beaucoup dit ; on l'a presque trop dit. Ces polémiques ne forcent pas la conviction. De quel prince d'abord s'agissait-il ? Toutes les versions ont été plus ou moins accréditées, même la plus invraisemblable dans le cas d'un régicide : il se serait agi, puisque Louis XVII était mort, du duc d'Angoulême, marié à la fille de Louis XVI (1). Barante cite également Louis XVIII, rentrant sans les émigrés (2). D'autres ont parlé, avec moins de paradoxe, du futur Louis-Philippe ; cependant celui-ci était désormais réconcilié, ou paraissait l'être, avec la branche aînée, dont Sieyès devait se trouver éloigné par sa haine de « votant ». Sur des princes étrangers, incertitude égale. Le bruit court, à un certain moment, que Sieyès et Ducos, désespérant de conserver le régime républicain et voulant à tout prix éviter le retour des Bourbons, ont jeté leurs vues sur un prince de la maison d'Espagne, à l'égard duquel ils auraient pris toutes garanties. Mais des princes allemands sont également cités : frère du roi de Prusse, prince Louis (3) ; le duc de Brunswick est, de tous, le plus souvent mentionné. Sieyès l'aurait défendu d'avoir rédigé le fameux manifeste, aurait fait valoir qu'il avait au contraire conseillé la retraite de Champagne, se refusant à mettre la France à feu et à sang et à agir en faveur des émigrés (4). Par ailleurs, ce prince sage, à la fois guerrier et philosophe, aurait séduit l'abbé. On était convaincu dans les milieux jacobins — ou on affectait de l'être — que des intelligences s'étaient nouées pendant le séjour de Sieyès en Prusse. C'étaient là des hypothèses purement gratuites : à l'autre pôle de l'opinion, le récit de Fauche-Borel ne les confirme que très insuffisamment. Cet agent des princes rapporte seulement que le duc de Brunswick comptait beaucoup sur Sieyès et lui supposait « de grands et généreux desseins » (5). Mais il se perd en conjectures sur le degré d'entente qui pouvait exister entre eux. — Pas plus que les précédentes rêveries monarchiques de Sieyès, celle-ci ne dut véritablement prendre corps. C'était — au maximum — un des projets qu'il avait toujours tenus en réserve. D'après les *Mémoires* de Fouché, il l'aurait présenté sous les auspices d'un rapprochement avec l'histoire d'Angleterre : il aurait voulu réaliser en France, pour trouver la stabilité et la sûreté, quelque chose de comparable à la révolution de 1688, ajoutant qu'on

voyait en Angleterre, depuis plus d'un siècle, « la liberté et la Couronne coucher ensemble, sans satiété et sans divorce ». Mais l'authenticité de ces propos est plus qu'incertaine, car Sieyès aimait peu les comparaisons historiques et n'avait aucune crudité dans le langage.

Au fond, seul le rétablissement de l'autorité le préoccupait. Pour y parvenir, il fallait une épée — la moins longue qu'on trouverait. Sieyès ne voulait à aucun prix de Bernadotte. D'autres concours s'avaient possibles. Moreau était concevable; toutefois c'était, en politique, un homme timoré et irrésolu. Macdonald, rentré à Paris pour se soigner d'une blessure, Beurnonville, ancien ministre de la Guerre, étaient également tout acquis. Ce trio de généraux modérés pouvait être opposé au trio des généraux jacobins : Jourdan, Bernadotte, Augereau (1).

Mais c'est avec Joubert que l'entente se noua. Cette entente et ses suites retentissent sur tous les événements intérieurs de l'été et de l'automne et expliquent pour une large part l'ardeur de la lutte entre Sieyès et les Jacobins.

Il semble que Moreau lui-même ait conseillé de choisir Joubert, consentant à se faire, dans l'opération à entreprendre, son premier lieutenant. Sieyès endoctrine donc Joubert et lui fait confier, dès messidor, le commandement de l'armée d'Italie, reconstituée derrière les Apennins, face à Gênes. Joubert avait en face de lui Souvorof, dont les forces étaient divisées en plusieurs tronçons. Cette situation permettait d'espérer des avantages rapides. Sieyès s'en croyait sûr. Dans des conditions romanesques, on avait fait marier Joubert, avant son départ, avec la fille de Sémonville : l'idylle devait s'ajouter à la légende, et on comptait le voir revenir environné d'un grand prestige.

Ainsi, Sieyès avait trouvé cette force d'exécution qui, Joubert disparu, lui paraîtra être nulle part. Mais ce n'était là qu'un des éléments du projet, le plus extérieur, le plus visible. Sur le plan civil, Sieyès songeait à grouper autour de lui, comme l'a lumineusement exposé Vandal, les modérés de toutes les époques et de toutes les nuances (2). Il voulait associer les proscrits aux anciens Conventionnels et révolutionnaires en place, dont le noyau lui était fourni par le Conseil des Anciens, où son autorité était souveraine. Surmontant ses répugnances, qui ne l'arrêtaient jamais que lorsqu'elles coïncidaient avec ses décisions intellectuelles, il négocia même, par personne interposée, avec La Fayette, qui lui reconnaissait « d'excellentes intentions à présent ». Adrienne, la femme de La Fayette, alla voir Sieyès pour l'entretenir de la situation du général, qui craignait de tomber au pouvoir de la coalition, et fut très bien reçue par lui. « Sieyès, qu'elle ne provoquait point à faire des déclarations, dit La Fayette, se disculpa d'être mon ennemi, l'assura de son désir de voir rentrer les patriotes de 89... et sur la question : que voulez-vous qu'il fasse à Clèves, chez le roi de Prusse? répondit : ce qu'il fait aujourd'hui, qu'il attende (3). » D'après le même récit, quelques jours après le 30 prairial, La Fayette aurait

reçu à Utrecht un émissaire de Carnot, affirmant que ce dernier avait vu Sieyès à son retour de Berlin. Carnot était décidé à marcher, mais n'admettait l'intervention des troupes que pour provoquer, par des épurations indispensables, un retour à la pratique normale des institutions existantes. La réalité de ces pourparlers a toutefois été niée par le fils de Carnot (1); et la rencontre n'est pas matériellement vraisemblable. Quoi qu'il en soit, l'atmosphère de la conjuration apparaissait. La Fayette n'y était pas le seul revenant. Son ami Emmery, l'ancien ministre Petiet avaient été mis également dans le secret. S'il faut en croire Vandal, on aurait même songé aux frères Lameth. Enfin, dans le Directoire, on avait, paraît-il, décidé Barras, qui devait monter à cheval, pendant que le président Sieyès donnerait des ordres. La conspiration était donc très large. Entre tous ces éléments disparates, nul autre lien que celui du but à atteindre : restaurer l'ordre. De tous ces hommes, militaires ou civils, dirigeants ou exilés, bénéficiaires ou victimes de la Révolution, Sieyès aurait dit volontiers ce qu'il disait un jour à Barras des députés : qu'ils étaient bons ou mauvais, selon la manière de s'en servir (2).

Sans doute La Fayette exagère-t-il l'accord réalisé, qui semble bien n'avoir porté que sur la nécessité d'un changement, lorsqu'il déclare : « L'approche de la contre-révolution réunissait les républicains et les constitutionnels dans l'idée qu'on ne pouvait terminer la guerre et sauver la liberté qu'en mettant un roi constitutionnel à la tête du gouvernement. » Un peu plus loin, il est obligé de reconnaître qu'il y avait dans les projets beaucoup de nuances. En fait, ce vaste rassemblement ne paraît avoir eu pour but ni la substitution de la monarchie à la république, ni, à plus forte raison, l'avènement d'une dynastie ou d'un prince quelconque.

Quant à Joubert lui-même, il ne faisait pas figure d'instrument passif. Son attitude semble avoir été aussi louvoyante et indéterminée que celle de la plupart des généraux de son temps. Il affectait un républicanisme exalté, et, en même temps, ne se montrait pas inaccessible aux émissaires du Prétendant. Certains l'accusaient même de vouloir se faire chef d'État. Avec le nouveau Directoire, son ton, d'après Sandoz, était aussi altier qu'avec le précédent. « Je commanderai l'armée d'Italie aux conditions suivantes, aurait-il dit à Sieyès. — Mais on ne fait pas la loi au Directoire! — On ne la fait pas non plus à un général à qui on donne une armée battue trois fois (3). »

L'expédition de Joubert avait en tout cas une importance politique de premier ordre. Et c'est pour tenir jusqu'au retour de Joubert que Sieyès se fit le protagoniste de la défense sociale. Le directeur comptait au reste sur la supériorité momentanée des effectifs français en face de Souvorof qui avait « des places à investir, d'autres à assiéger »; et il se croyait sûr d'un succès militaire (4). Mais, le 28 thermidor, se produisit la catastrophe de Novi, dont la nouvelle arriva le 9 fructidor au Directoire. L'ennemi avait éprouvé, disait-on, des pertes énormes,

supérieures aux nôtres. Toujours est-il que le jeune héros avait péri. Ce fut un deuil national, un deuil de régime aussi, souligné par d'importantes funérailles. Pour remplacer Joubert, pivot d'une grande combinaison politique, on songea à d'autres généraux, à Moreau, à MacDonald, qui s'en vante dans ses *Souvenirs* (1), à Beurnonville. Mais Sieyès ne se faisait aucune illusion. « Nous sommes perdus », disait-il à son ami Grouvelle (2). L'échec en effet était grave, semblait même irréparable. Ce n'était pas seulement l'échec de tout un plan constitutionnel; c'était aussi un revers militaire, qui devait alimenter la fièvre intérieure du pays. Le désastre de Novi est pour beaucoup dans les convulsions qui marquent les dernières semaines de l'an VII. En fait, le projet fut abandonné. Un ami de Joubert notifia à Mme de La Fayette que rien ne tenait plus. « Je suppose, dit le général, que ceux qui, dans le temps, y avaient consenti, s'en défendraient aujourd'hui comme d'une coupable conjuration (3). »

SECTION IV

LE 18 BRUMAIRE

I. — SIEYÈS ET BONAPARTE.

Mais les événements allaient favoriser une conjonction avec Bonaparte. Entre la famille Bonaparte et Sieyès, les liens n'avaient jamais été rompus. Joseph et Lucien demeuraient à Paris et intriguaient. Joseph, revenu d'Italie depuis plus d'un an, habitait son domaine de Mortfontaine, où il s'entourait d'une petite cour. Lucien, député aux Cinq-Cents, remplissait le Conseil et Paris de sa bourdonnante agitation. Nul doute que l'un et l'autre n'aient entretenu des intelligences, au moins intermittentes, avec l'abbé. Dès floréal, Joseph confiait à Sandoz qu'il n'y avait d'espoir possible que dans le général et dans Sieyès (1).

Joseph donne dans ses *Mémoires* le récit d'une entrevue avec Cabanis, émissaire de Sieyès, suivie d'un dîner au Luxembourg, où se fixe la doctrine du coup d'État tel que le conçoit l'abbé. « Il me faut une épée », avait dit Sieyès précédemment, lorsqu'il cherchait Joubert. « Je veux marcher avec le général Bonaparte, dit-il maintenant, parce que, de tous les militaires, c'est encore le plus civil (2). » L'événement ne se place qu'après l'arrivée de Bonaparte. Mais nous savons par les *Éclaircissements inédits* de Cambacérès que Sieyès avait déjà écouté Joseph suggérant d'utiliser tous les moyens pour faire passer en Égypte des avis privés et un rappel. Au dire de Vandal, c'est sans doute à la suite de cet incident que le Grec Constantin Bourbaki reçut de Joseph une mission en Égypte, qu'il ne put d'ailleurs pas remplir (3).

Lucien, pendant l'été, s'était rapproché de Sieyès. Il le proclame dans ses *Mémoires* avec quelque ostentation (4). Des colloques quotidiens se seraient, s'il faut l'en croire, établis entre eux, mais n'auraient pas été dirigés au début vers une action commune avec le général Bonaparte. Lucien affirme que Sieyès pouvait sauver le régime et qu'il l'aurait fait si les Cinq-Cents avaient eu en lui autant de confiance que les Anciens. Il expose que le projet de Sieyès consistait à renforcer le pouvoir exécutif en le concentrant, à établir une république consulaire ou sénatoriale, et que ce projet faisait de nombreux adeptes. L'explication cadre avec la thèse générale du futur prince de Canino, selon lequel les

hommes de brumaire n'ont voulu ni le régime impérial ni aucune dictature qui y ressemblât. Lucien prétend avoir partagé la tristesse de Sieyès après la mort de Joubert. S'il ne prit aucune part aux ouvertures dont Macdonald et Moreau furent l'objet, il dit avoir été chargé par Sieyès d'agir auprès de Jourdan, dont lui-même préférerait de beaucoup l'alliance. Mais ces pourparlers auraient échoué, parce que le « héros citoyen de Fleurus » avait d'autres visées. Loin de vouloir concentrer le pouvoir directorial, il songeait, pour sauver la République, à concentrer le gouvernement dans le Conseil des Cinq-Cents. — Ces négociations, si elles eurent réellement lieu, durent se placer entre la mort de Joubert et la fin de fructidor; car, après l'affaire de la « patrie en danger », les positions sont fixées : les députés qui avaient repoussé la suggestion jacobine, et parmi lesquels se trouvait Lucien, se voyaient classés dans l'autre camp. La narration de Lucien, qui contient au demeurant beaucoup d'erreurs, les unes volontaires, les autres fortuites, ne doit être accueillie qu'avec réserve. Il est certain que Sieyès éprouvait la plus grande méfiance à l'égard des généraux jacobins. Il les redoutait, comme militaires et comme « exclusifs », comme « enragés », à la fois. Il craignait que la lutte, grâce à leur influence, ne se terminât par l'échec du Directoire, de la totalité du Directoire.

Le 1^{er} vendémiaire, éclate la nouvelle du succès de Brune à Bergen. Puis, le 7, un courrier annonce la victoire de Masséna à Zurich. Ces avantages militaires redonnaient quelque aisance au Directoire. Masséna et Brune ont, indirectement, ébranlé les Jacobins. Dans la première quinzaine de vendémiaire, l'atmosphère se détend. Tout ce qui tient à l'émigration se décourage. Le changement suffisait-il? Lucien affecte de ne pas le croire. Il doute que, sans l'arrivée de son frère, la « réforme républicaine » eût réussi. « Probablement nous eussions succombé sous le parti de Jourdan. Je pense que ce retour *imprévu* a préservé la France d'une répétition de la Terreur, que Jourdan et ses amis auraient tenté vainement de modérer (1). »

Imprévu ou non, le retour ne tarda pas à se produire. En fait, il avait été préparé de longue date. Talleyrand surtout y avait travaillé. Mais on n'espérait revoir le général qu'au printemps; et on comptait qu'il reviendrait avec ses troupes. Pendant qu'il conservait encore l'interim des Relations extérieures, Talleyrand avait proposé une grande démarche : négocier avec la Porte, par l'intermédiaire de la diplomatie espagnole, le retour du général et du corps expéditionnaire, au besoin sur des vaisseaux anglais, moyennant la restitution de l'Égypte. Et, le deuxième jour complémentaire, Reinhard avait écrit à Bonaparte une lettre pour lui enjoindre de revenir avec son armée, en lui laissant toute latitude sur le choix des moyens. Une seule chose ne paraissait pas permise à Bonaparte, malgré le blanc-seing qui lui avait été donné antérieurement : il ne pouvait pas abandonner ses soldats.

Le 13 vendémiaire, un messenger du Directoire vient annoncer aux Cinq-Cents la victoire d'Aboukir. Le 21, la rumeur du débarquement

de Bonaparte à Fréjus se répand dans Paris. Devançant l'appel du Directoire, il avait quitté l'Égypte avec une toute petite escorte de savants, de généraux et de mamelouks; et il avait atteint, le 17, les côtes de France.

Au Luxembourg, où les allées et venues étaient désormais réglementées, même à l'encontre des diplomates, par une étiquette presque monarchique (1), Sieyès recevait à ce moment-là Moreau, rentré d'Italie la veille; Baudin des Ardennes, l'un des « républicains organisateurs » du Conseil des Anciens, était présent à l'entrevue. Moreau et Baudin comprirent tout de suite que l'entretien allait dévier de la direction attendue. Le directeur, soucieux, leur montra une dépêche annonçant le « débarquement ». « Voilà votre homme, dit Moreau, qui ne cherchait qu'un prétexte pour se dérober et qui renvoyait avec plaisir l'abbé à cette épée « trop longue »; il fera votre coup d'État bien mieux que moi. » Chez Baudin, qui avait l'âme enthousiaste, une surprise heureuse explosait. Le lendemain même, il fut foudroyé par l'apoplexie et le bruit se répandait qu'il était mort de joie (2). Tout, dans cette période, appartient au théâtre.

Sur le Directoire, l'effet fut de désappointement et d'embarras. Après les victoires de Brune et de Masséna, on n'avait plus besoin de Bonaparte; et l'on se demandait avec inquiétude ce qu'allait faire le général. Ne pouvait-on l'accuser d'abandon de poste, de violation des ordres du Directoire? Boulay en donnait avec insistance le conseil. « Mais, aurait objecté Sieyès, ce n'est pas moins que le fusiller, ce qui est grave, quoiqu'il le mérite (3). » — Déjà en réalité l'opinion s'orientait dans un autre sens. Plus tard, Napoléon devait dire à Caulaincourt que les directeurs avaient eu individuellement la pensée de le faire arrêter mais que personne n'avait osé la communiquer à son voisin (4). Le lendemain, au Palais-Bourbon, l'enthousiasme était indescriptible. Pourtant, le message du Directoire parlait surtout de la Hollande et n'annonçait le retour de Bonaparte qu'en *post-scriptum*. Quelques jours plus tard, Lucien, porté par la gloire de son frère, allait être élu président des Cinq-Cents, bien qu'il fût le plus jeune membre de l'Assemblée.

A travers la France, le voyage avait été triomphal. Dans le Midi, un orateur de club avait dit au héros : « Allez, général, allez battre et chasser l'ennemi, et, après, nous vous ferons roi. » Mais ce n'était là qu'une parole isolée. Aux yeux du peuple, Bonaparte reste l'incarnation de la République victorieuse qui va jouir enfin dans la paix de ses frontières agrandies.

Il arriva à Paris le matin du 24 vendémiaire. Le Directoire se mit pour le recevoir en séance publique. Le nouveau président, Gohier, lui donna l'accolade au nom de ses collègues. Bonaparte déclara qu'il ne tirerait jamais l'épée que pour la défense de la République. Tout de suite, la maison de Bonaparte fut assiégée par les courtisans du succès. Nombreux étaient parmi eux les partisans ou les amis de Sieyès : Talleyrand, Roederer, Regnaud de Saint-Jean d'Angely, puis Maret, l'amiral

Bruix, Boulay de la Meurthe, Réal. Trois directeurs, Barras, Gohier, Moulin, s'étaient mis en rapport avec le général. Il semblait que le Gouvernement fût transporté rue de la Victoire.

Il y avait dans cet engouement même un danger que Bonaparte sentit. La transformation de son hôtel en quartier général militaire ou politique lui paraissait prématurée. Aussi fuyait-il les visites collectives et affichait-il (comme en l'an VI) une simplicité bourgeoise.

Son intention, dès le début, était de s'élever au-dessus des partis. Comme au cours de son voyage, il répétait à Paris : « *Je suis national !* » Seulement, pour dominer les partis, il devait d'abord s'allier à l'un d'eux et s'en faire un instrument. Où était la force politique utilisable ?

En vue de la capter plus sûrement, ne pouvait-il d'abord entrer au Directoire, à la place d'un des comparses, d'un des « goujats » qui y siégeaient, ainsi qu'il y avait songé deux ans plus tôt ? A cet effet, il était allé trouver Barras et lui avait offert une sorte de partage du pouvoir. Mais Barras se déroba. Auprès de Gohier, il avait exploité la haine de Sieyès. Gohier, tenté, consulta Moulin. Mais celui-ci, bien que désireux de se débarrasser du « prêtre », se demandait si, en l'échangeant contre Bonaparte, on gagnerait au troc. Gohier hésita, balbutia : et Bonaparte se détourna de lui.

S'il ne disposait plus de la majorité du Directoire, en raison des flottements perpétuels de Barras, Sieyès régnait au-dehors sur les cadres politiques et conservait une redoutable influence. On pouvait d'autant mieux s'entendre avec lui que ses partisans recherchaient l'accord. Pour illustrer l'harmonie préétablie entre les plans des deux hommes, le *Publiciste* du 24 vendémiaire avait publié cette note : « Fréjus, où est abordé Bonaparte, est aussi la ville natale de Sieyès ; heureux présage des opinions qu'il aura en arrivant à Paris. »

Cependant, les deux partenaires s'observaient. Vandal pense que la renommée orléaniste de Sieyès gênait Bonaparte, désireux de conserver une auréole républicaine. La vérité est qu'en bons termes avec tous les partis, le général les sondait les uns après les autres et que, notamment, il lui paraissait dangereux de rompre en visière avec les Jacobins. La formation jacobine de Bonaparte était certaine ; ancien protégé de Robespierre, il avait répondu en vendémiaire à l'appel des Conventionnels orthodoxes ; il possédait dans le clan de nombreuses amitiés, militaires et autres. Et, avec le Manège, un succès de bataille était facile. L'abbé s'en rendait si bien compte qu'il disait à Daunou : « S'il né lé fait avec vous (et vos amis), il lé fera avec les Jacobins ; il lé fera avec le diable. » Il ajoutait qu'il valait mieux essayer de s'entendre avec Bonaparte (1).

Mais Sieyès était incapable de faire des avances au héros du jour. On l'a accusé de morgue. Il montrait seulement de la dignité, en un moment où toutes les platitudes se déployaient à l'envi. Sieyès n'a jamais été le courtisan de personne. Même comme dignitaire de l'Empire, chamarré d'honneurs et de distinctions, on ne le verra participer

à aucune obséquiosité vis-à-vis du maître. Devant le torrent de l'admiration populaire, il restait impassible, n'ayant l'âme grégaire à aucun degré. Avec ce sentiment de la règle qui le caractérisait, il disait à Cambacérès, que le général était venu voir : « Bonaparte vous a traité mieux que moi : je ne l'ai vu que dans le cabinet du gouvernement. » Pendant les trois journées des 27, 28 et 29 vendémiaire, la situation fut assez tendue : les partisans du rapprochement étaient gagnés par l'inquiétude (1).

Chacun espérait que l'autre ferait le premier pas. Cette querelle d'étiquette faillit même avoir un dénouement tragique. Grouvelle, intime ami et protégé de Sieyès a, dans ses *Notes* manuscrites, rapporté l'incident. Un aide de camp de Bonaparte se présenta chez Sieyès pour lui annoncer que son chef lui rendrait visite le lendemain. Cette invitation était sans doute le résultat des efforts qu'avaient déployés les entourages respectifs. Lucien et Chazal avaient eu en particulier une conversation, racontée par Thibaudeau (2), sur le protocole à suivre pour rapprocher les deux grands hommes. « C'eût été au général, avait dit Chazal, à faire des avances à un membre du Gouvernement. — Il les aurait faites, avait répliqué Lucien, s'il n'avait eu des raisons de croire qu'il n'en serait pas bien accueilli. — Comment a-t-il pu avoir une semblable idée ? — Eh bien, voyez Sieyès et sondez-le. » Chazal courut chez Sieyès, persuadé que le concours de Bonaparte était indispensable, et obtint que le directeur « consentit à recevoir » le général. Mais Sieyès était absent lorsque l'aide de camp se rendit au Luxembourg. A son retour, il envoya son frère dire à Bonaparte que l'heure choisie était celle du Conseil. Bonaparte entra alors dans une violente colère — réelle ou feinte — et prétexta que l'officier avait agi sans ordres. Il ne faisait pas de visites : c'était à lui qu'on en devait ; il était « la gloire de la Nation » ! La scène eut lieu devant de nombreux témoins et pouvait tout compromettre. Alors Talleyrand s'entremet. Accouru chez le général, il lui fit d'amers reproches et le décida à changer d'attitude. La conjonction tant désirée se réalisa enfin. Il semble même qu'au dernier moment les deux partenaires se soient montrés également soucieux de précipiter les choses. Tandis que Sieyès dînait, on lui apporta une carte du général, qui s'était présenté chez lui en sortant de chez Barras. Sieyès, rasséréiné, voulait, séance tenante, rendre la visite. Quelques instants après, Bonaparte reparut. La version officielle figura dans les journaux sous la forme suivante : « 2 brumaire : Bonaparte est allé hier faire une visite particulière aux directeurs Sieyès et Roger Ducos. — 3 brumaire : les directeurs Sieyès et Roger Ducos ont rendu à Bonaparte la visite particulière qu'ils en avaient reçue. » — L'honneur du pouvoir civil était sauf. « Nous avons joué au tabouret comme de vieilles duchesses », disait Bonaparte. Parlant à Monge et à Berthollet, il reconnaissait avoir fait les premières avances, parce qu'en politique « il ne faut pas être trop difficile » (3).

Grouvelle raconte d'ailleurs que cette première entrevue commença

mal. Le général aurait été surpris et froissé qu'à son arrivée au Luxembourg les tambours de la garde n'eussent point battu aux champs, qu'on l'eût fait attendre et que la porte n'eût point été ouverte à deux battants. Mais Bonaparte, surmontant, comme il savait le faire en cas de besoin, son amour-propre, ne tarda pas à déployer toute sa séduction; et la glace fut rompue. Il aurait même, selon Barras, invoqué, pour s'excuser, sa propre timidité (1)! Et, passant au fond, il aurait dit presque aussitôt : « Nous n'avons point de gouvernement, parce que nous n'avons point de constitution, du moins celle qu'il nous faut. C'est à votre génie qu'il appartient de nous en donner une. Cette opération faite, il n'y aura rien de plus simple que de gouverner. » Malgré cet exorde engageant, l'entretien ne fut pas plus précis que les conversations antérieures à l'expédition d'Égypte. Les deux interlocuteurs tombèrent d'accord sur la nécessité de réformes et d'une alliance entre eux pour les réaliser. Sieyès parla d'un plan qu'il tenait en réserve. Ce fut tout. Même une certaine tension subsista.

Mais, le 7 ou le 8 brumaire, Bonaparte dînait chez Barras; et celui-ci, n'osant se proposer lui-même, parla pour une présidence de la République du général Hédouville, soldat obscur et inconsistent. Ce fut entre eux la rupture définitive. Sans désespérer, Bonaparte se retourna vers Sieyès. Il raconte lui-même qu'en quittant Barras et avant de rejoindre ses amis, il alla porter à l'abbé la parole d'alliance. Le concours de Roger Ducos, ombre timide de Sieyès, était naturellement sous-entendu.

Sieyès attendait et redoutait à la fois ce moment. Il ne se faisait sur les desseins du général aucune illusion. Mais il voyait en lui le seul militaire chez lequel « la partie intellectuelle balançât la volonté (2) ». « Il n'y avait que lui dont on pût se servir », disait-il mélancoliquement à Grouvelle (3).

II. — LES DEUX JOURNÉES.

Dès lors, les dés sont jetés. Ce sera l'union de l'eau et du feu. Devant leurs confidents respectifs, les deux hommes se traitent réciproquement, pendant toute cette période, de soldat rebelle qu'on aurait dû fusiller et de prêtre vendu à la Prusse (4) (au lendemain du 18 brumaire, il semble que Bonaparte ait cherché à compromettre Sieyès par ses sympathies prussiennes). Des deux alliés, quel est celui qui anéantira l'autre au lendemain de la commune entreprise? Pour chacun des deux, il y a lutte à l'intérieur de la conjuration en même temps qu'au-dehors.

Sieyès apporte dans l'alliance la force des cadres politiques. Mais Bonaparte a pour lui son prestige devant l'opinion populaire; et sa jeunesse, son audace peuvent tenir en échec la vieille expérience du révolutionnaire chevronné. Sieyès engage la partie avec une conscience

lucide de la supériorité du partenaire. Parlant à Joseph et à Cabanis, il leur avait dit : « Je sais ce qui m'attend. Après le succès, le général, laissant en arrière ses deux collègues, fera le mouvement que je fais. » Passant précipitamment entre ses deux interlocuteurs, il les avait acculés de ses deux bras à la cheminée et s'était trouvé seul au milieu du salon. Cette scène, dit Joseph, étonna ceux des convives qui n'étaient pas familiarisés avec la « brusquerie provençale » de Sieyès. Mais elle mit en joie le général, auquel elle fut immédiatement rapportée. « Vivent les gens d'esprit ! dit-il ; j'en augure bien (1). »

Sieyès savait donc qu'il y avait peu d'espoir pour lui de sortir victorieux de cette bataille. Sa prescience du futur l'éclairait sur tous les périls qu'elle comportait. S'il la livrait, c'est qu'il ne pouvait faire autrement. « Dans tout cela, lui demandait quelqu'un, où est la garantie ? — Nulle part, répondit l'abbé ; mais, dans une grande affaire, on est toujours forcé de donner quelque chose au hasard (2). » N'y eût-il d'ailleurs qu'une chance sur mille de l'emporter, il voulait la courir, sauf à se montrer beau joueur en ne protestant pas contre un arrêt hostile du destin — ce qui est finalement arrivé, puisqu'après Brumaire et jusqu'à sa mort, il a accepté un effacement et un silence qui n'ont pas duré moins de trente-six ans. En tout cas, jusqu'à l'issue, il déploiera tous ses moyens, toutes les ressources de son esprit, de son sang-froid, de sa volonté. Sa préoccupation constante sera d'équilibrer la puissance du général — non par vaine gloriole personnelle ; mais il entend que les principes et même le personnel du gouvernement dont il est l'incarnation ne soient point absorbés et anéantis dans la gloire militaire d'un homme. A Roederer lui rappelant que c'était Bonaparte qui le premier avait « salué la France de grande nation », il réplique avec fierté : « Oui, mais, avant lui, nous avons fait la Nation à la Constituante (3). » Sieyès est tout entier dans cette repartie : il sait le prestige révolutionnaire qu'il symbolise. A certains égards, il fait figure de maître vénérable et illustre, et le général n'est qu'un apprenti. On le verra bien pendant l'exécution même du coup d'État, où son autorité, sa précision impassible domineront l'énergie spasmodique, la résolution à éclipses et à lacunes de l'associé.

Bonaparte est maintenant décidé à écarter Barras de ses voies. Mais, vis-à-vis de lui, il sauve la face, le sentant pourvu, à défaut de considération, d'une certaine influence, qui lui venait de sa longue présence aux affaires. On agit de façon à convaincre le directeur qu'il serait prévenu « au cas que Bonaparte cédât aux importunités dont il était accablé ». Et Barras demeure « dans une pleine sécurité jusqu'au dernier moment ».

Les négociations se poursuivaient chez Sieyès, au-dessous de l'appartement que le ci-devant vicomte habitait. Talleyrand et Roederer vinrent deux fois le soir en voiture. Talleyrand descendait le premier et s'aventurait en reconnaissance ; puis il faisait signe à son compagnon. Dans ces pourparlers, Roederer s'occupait des conditions politiques

d'un arrangement, Talleyrand de la tactique même du coup d'État.

Enfin, ce fut chez Lucien, rue Verte, que, dans la nuit du 10, Bonaparte et Sieyès se virent à loisir secrètement. On était sûr du Conseil des Anciens, à l'exception d'une minorité négligeable. Aux Cinq-Cents, on avait avec soi le président Lucien et les inspecteurs de la salle. Audehors, tous ceux que Vandal a très justement appelé les révolutionnaires nantis. La préparation du coup d'État respire la lassitude d'acteurs épuisés, qui veulent se ménager une retraite sûre. « Nous en sommes arrivés, disait l'un d'eux, à ne plus songer à sauver les principes de la Révolution, mais les hommes qui l'ont faite. » Il y avait aussi l'aspiration presque universelle à la détente et à l'apaisement. « Nos dernières victoires paraissent diriger le gouvernement vers un système de douceur dans l'intérieur, disent les agents de Condé... si les partisans de ce système réussissent... c'est un très grand malheur pour les intérêts du roi. On est si fatigué des événements de la Révolution que beaucoup de gens se rallieront à la Révolution s'ils peuvent acquérir une garantie morale de tranquillité (1). » Enfin, le coup d'État avait le concours des cadres intellectuels et scientifiques de la Nation. Vis-à-vis de ses collègues de l'Institut, Bonaparte ne négligea aucune prévenance. Il flatta même les idéologues jusque dans leurs amitiés et leurs vénération : il rendit solennellement visite à Mme Helvétius et à la marquise de Condorcet, qui paraissaient pourtant résister à l'engouement général.

La procédure d'exécution fut communiquée à Bonaparte, qui n'eut qu'à entériner le travail longuement délibéré de Sieyès et de ses amis. Par une crainte peut-être excessive des agitations parisiennes (la population, après dix années d'ébranlements, était devenue très indifférente), on imagina de transférer les Conseils dans une autre commune, ce qui nécessitait une décomposition du coup d'État en deux temps. Le premier jour devait être employé à la mise en œuvre des ressources fournies par la Constitution elle-même. Ce texte prolixe, dans sa hantise des mouvements populaires, avait tout prévu ! Les articles 102 et suivants avaient autorisé les Anciens à décider la translation. Sans doute, pour l'opinion, il fallait une raison, ou tout au moins un prétexte. On le trouverait dans les menées jacobines. Bonaparte devait être investi du commandement supérieur des troupes et placé ainsi dans une indépendance totale à l'égard des autorités exécutives, puisqu'il tiendrait ses pouvoirs du Législatif directement. Des trois directeurs non affiliés à la conspiration, un seul était à craindre : Barras. On lui arracherait sa démission, soit en lui montrant l'inutilité de toute résistance, soit à prix d'argent. Quant à la suite, on était beaucoup moins fixé. Serait-il nécessaire, à Saint-Cloud, lieu choisi en raison des commodités d'installation et de surveillance qu'il offrait, d'employer la force, et dans quelles conditions ? D'autre part, quel régime politique établirait-on à l'issue du coup d'État ? Ni Sieyès, qui avait beaucoup pensé, n'avait rien écrit ; ni Bonaparte n'avait contracté aucun engage-

ment. Ils ne s'étaient arrêtés pour l'avenir, dit Cambacérès, « à aucun point déterminé (1) ».

Entre-temps, les Jacobins ne désespéraient pas de faire eux-mêmes le coup d'État avec Bonaparte. Vers le 10 brumaire, une réunion eut lieu chez Bernadotte, où Jourdan émit l'avis qu'on proposât à Bonaparte la magistrature suprême, « pourvu que le gouvernement représentatif et la liberté fussent garantis par de bonnes institutions ». Augereau fit opposition à ce projet. Mais Jourdan alla néanmoins rue de la Victoire, où il ne rencontra pas Bonaparte. En revanche, on l'invitait à dîner pour le 16, afin de donner le change. Le futur dictateur maintenait le contact avec d'autres éléments encore ; il allait jusqu'à recevoir des agents des Bourbons ; et il s'efforçait de neutraliser par la flatterie les généraux qui ne s'étaient pas déclarés d'eux-mêmes en faveur du mouvement. Aux intrigues de la rue de la Victoire, dans lesquelles Bonaparte fut puissamment aidé par Joséphine, Sieyès n'eut évidemment aucune part. Mais il existait d'autres foyers : on travaillait chez Joseph, chez Talleyrand, ailleurs encore. Et Sieyès lui-même cherchait à endoctriner les ministres. Il échoua auprès de Robert Lindet, qui aurait vertueusement déclaré ne pas vouloir être un conspirateur (2). Dubois-Crancé l'inquiétait toujours ; mais la procédure adoptée devait avoir pour effet de la dessaisir. Aux Anciens, les plus engagés étaient Cornudet, Régnier, Cornet, Fargues ; aux Cinq-Cents, Chazal, Boulay, Frégevillle, Villetard. Malgré tout, le nombre des initiés demeura restreint. Fouché lui-même ne fut pas mis dans le secret.

En ce qui concerne la date, Bonaparte se heurta aux résistances de parlementaires qui auraient voulu ajourner. Il leur fit dire qu'il pouvait faire sans eux ce qu'il consentait à faire avec eux ; et il s'en tint définitivement au 18 brumaire.

Le 15, eut lieu au temple de la Victoire (église Saint-Sulpice) un grand banquet en l'honneur de Bonaparte et de Moreau. Bonaparte y but à l'union de tous les Français. Il quitta le banquet de bonne heure et revit Sieyès dans la nuit. Mais, le lendemain, il retrouvait Jourdan, qui lui disait : « Nous sommes prêts à nous réunir à vous, si vous voulez nous faire part de vos desseins. » Bonaparte répondit : « Je ne puis rien faire avec vous et vos amis, vous n'avez pas la majorité. Vous avez effrayé le Conseil par la proposition de déclarer la patrie en danger, et vous votez avec des hommes qui déshonorent vos rangs. Au reste, soyez sans inquiétude, tout sera fait dans l'intérêt de la République. » Et, pour éviter de se montrer inféodé à Sieyès, Bonaparte « s'exprima avec plus ou moins de mépris sur chacun des directeurs ». Mais la conversation fut interrompue par l'arrivée de Boulay.

Les journées du 16 et du 17 furent consacrées aux derniers préparatifs, à la distribution des rôles. Notamment, la minute du décret de translation fut préparée. En même temps, Bonaparte, sous prétexte d'un voyage, fit inviter personnellement un grand nombre d'officiers à venir le voir le 18, à six heures du matin. Des instructions furent

données à Sébastiani, qui n'attendrait pas le décret des Anciens pour rejoindre avec sa troupe. D'autre part, on faisait imprimer affiches et brochures. Le texte de ces proclamations ne fut pas en général montré à Sieyès. Grouvelle dit que leur style n'eût pas été de son goût (1). Regnaud de Saint-Jean d'Angély, Rœderer et son fils furent les principaux agents de cette propagande.

Les Directeurs visés reçurent des avertissements, mais Barras ne voulait rien voir. Gohier et Moulin étaient naturellement aveugles. Gohier subissait d'ailleurs sans défense la séduction de Joséphine (2).

Le 17, eut lieu chez Cambacérès, au ministère de la Justice, un grand dîner, qui fut morne, car chacun sentait la gravité des circonstances. Dans la nuit, un aide de camp fut envoyé à Sieyès pour lui expliquer les dispositions militaires. Mais il commit beaucoup d'erreurs, « hasard, confusion ou perfidie », dit Grouvelle (3).

Les inspecteurs des Anciens ne s'étaient pas couchés. Ils avaient passé la nuit à écrire des convocations aux membres du Conseil, sauf aux adversaires irréductibles, qu'ils omirent. La séance était fixée à sept heures du matin. Les lettres furent portées à domicile entre cinq et six heures. En fait, la séance s'ouvrit entre sept et huit, sous la présidence de Lemercier. Cornet, au nom des inspecteurs, dénonça le prétendu complot avec un grand luxe de phrases aussi terrifiantes que vagues. Il parlait d'une invasion menaçante des Jacobins provinciaux.

Le décret préparé fut voté sans opposition. Les deux Conseils devaient siéger à Saint-Cloud, dans les deux ailes du palais, le lendemain 19, à midi. Conformément à la Constitution, toute activité des Assemblées était interdite ailleurs et avant ce temps. Le général Bonaparte était chargé de l'exécution du décret. A cet effet, il aurait sous ses ordres les troupes réunies dans Paris et dans le rayon constitutionnel ainsi que sur toute l'étendue de la 17^e division militaire; les citoyens seraient tenus de lui prêter main-forte à première réquisition. Une adresse aux Français fut ensuite votée. Son thème était le rétablissement de la paix à l'intérieur et la préparation de la paix avec l'étranger. — Pendant que l'Assemblée restait en séance, deux inspecteurs allèrent chercher Bonaparte. Celui-ci était en son hôtel, entouré, malgré l'heure matinale, d'un énorme état-major. Un déjeuner était préparé, auquel, la veille, Joséphine avait convié Gohier (Bonaparte s'était déjà sans façon invité pour le soir chez le directeur). Mais celui-ci, mis en méfiance, n'était pas venu, et s'était fait remplacer par sa femme. Les abords de la maison étaient pleins de troupes, où dominaient les dragons de Sébastiani. A l'arrivée des inspecteurs, Bonaparte prend sans désenparer l'attitude d'un chef, donne des ordres pour le maintien de la tranquillité et l'affichage des proclamations. Et il quitte à cheval la rue de la Victoire, environné d'un immense cortège qui, sur tout le parcours, va grandissant (4).

Pendant ce temps, Sieyès, qui, depuis peu, avait pris dans le jardin du Luxembourg des leçons d'équitation dont se gaussait Barras, arrivait

à cheval avec deux aides de camp, pour se joindre à Bonaparte aux Tuileries. Il avait rêvé de s'annexer dans cette cavalcade, qui devait traverser la Seine par le pont Royal, tous ceux qui voudraient marcher avec lui et de se placer à la tête de toute la garde du Directoire, de manière à contrebalancer l'escorte chamarrée de Bonaparte. Mais la garde était partie : déjà elle s'était mise à la disposition du général. Finalement, il dut s'en aller, car l'heure avançait, avec deux officiers attachés à sa personne.

Gohier et Moulin essayaient vainement de tenir une séance du Directoire, ne trouvaient pas Sieyès, relançaient vainement Barras qui, pour gagner du temps, prétextait des soins de toilette. Quant à Ducos, qui s'était d'abord joint à eux, il ne tarda pas à les abandonner et à se diriger lui aussi vers les Tuileries. Gohier et Moulin étaient d'autant plus désespérés qu'ils ignoraient une partie des mesures prises, et par suite la nature des événements en présence desquels ils se trouvaient. Les inspecteurs des Anciens leur avaient adressé un billet pour les informer du décret de translation, mais sans leur parler des pouvoirs conférés à Bonaparte. Barras, qui avait reçu le même billet, se contenta d'envoyer en reconnaissance aux Tuileries son secrétaire Bottot. Bonaparte venait de prononcer aux Anciens une formule de serment ambiguë : « Nous voulons une République fondée sur la liberté, sur l'égalité, sur les principes sacrés de la représentation nationale. Nous l'aurons, je le jure ! » Dans la salle des inspecteurs siégeait ce qu'on pourrait appeler le comité directeur du coup d'État, où Sieyès et Ducos avaient pris leur place. Comme le général sortait pour se présenter aux troupes, il rencontra Bottot et, feignant de voir dans ce modeste personnage l'incarnation de toutes les défaillances du régime, il lui lança, avec cet art consommé de la mise en scène qui a toujours fait sa force, la fameuse apostrophe commençant par ces mots : « Qu'avez-vous fait de cette France que je vous avais laissée si brillante ? »

Autour des Tuileries, partout les murs se couvraient d'affiches blanches préparées par Roederer et Regnaud et apposées par les soins du département, dont Lecoulteux-Canteleu avait, dès le début, apporté le concours. Elles flétrissaient toute l'histoire directoriale, prairial aussi bien que fructidor. Ce n'était évidemment pas le langage de Sieyès. Le nom du directeur y était mentionné toutefois avant celui du général, en dernier hommage à la majesté de la Révolution : « Sieyès et Bonaparte ne pourront-ils restaurer cette constitution dégradée ? Ne sauront-ils la préserver pour l'avenir, en ajoutant ce qui y manque ? »

Les Cinq-Cents se réunirent au Palais-Bourbon entre onze heures et midi, mais pour entendre lecture du décret de translation ; et le président Lucien leva aussitôt la séance. Dans le même moment, Talleyrand et Bruix arrachaient à Barras sa démission ; et Gohier, auquel on avait laissé entendre que tout le coup d'État se réduisait à l'expulsion de cet indésirable collègue, de ce chef des « pourris », laissait faire pas-

sivement. Joséphine avait habilement insinué à Mme Gohier que, si le président du Directoire, au concours duquel on tenait beaucoup, se comportait bien, l'influence de Sieyès, qu'il détestait, en serait diminuée.

Les ministres étaient arrivés aux Tuileries l'un après l'autre : Fouché et Cambacérès, puis Quinette et Reinhard. Robert Lindet résista au premier appel, mais obéit au second. Dubois-Crancé seul resta invisible, enfermé dans son cabinet du ministère de la Guerre; mais, après le décret investissant Bonaparte de l'autorité sur les troupes, il ne pouvait plus rien. La première question, soulevée par Cambacérès, fut celle de la publication au *Bulletin des Lois* du décret des Anciens. Constitutionnellement, une ordonnance de promulgation émanée du Directoire et signée de son président était nécessaire. Les directeurs ne pouvaient d'ailleurs se dérober sans commettre le délit d'attentat contre la sûreté de la République. Cambacérès néanmoins suggéra de considérer Gohier comme retenu par force majeure. Sieyès signerait à sa place. Il venait de le faire quand Gohier et Moulin parurent. L'acte de promulgation fut donc refait dans des conditions régulières : il fallait réduire la violation des formes au minimum indispensable. Ce résultat obtenu, on demanda à Gohier et à Moulin leur démission : Sieyès et Ducos déclaraient donner la leur. Gohier et Moulin se défendirent, mais sans conviction. Finalement ils repartirent pour le Luxembourg, où Bonaparte les fit consigner par la troupe sous le commandement de Moreau.

Toutes les administrations se ralliaient au coup d'État; et la marche des services publics continuait. La Bourse accusait un mouvement sensible de hausse. La population demeurait calme. Le succès paraissait aussi complet que facile. Aux Tuileries, le défilé des adhésions dura toute la journée. Tous les grands corps de l'État y participaient.

Mais l'essentiel n'était pas fait. La seconde journée demeurait le point noir. Il faudrait, à Saint-Cloud, démasquer ses batteries, c'est-à-dire révéler des projets directement attentatoires à la Constitution, subir l'assaut des Cinq-Cents et de la minorité des Anciens. Pendant la journée, des réunions décousues avaient été tenues aux Tuileries pour tirer les plans définitifs. Le soir venu, un dernier conseil eut lieu entre Bonaparte, Sieyès, Roger Ducos, Lucien, Lemercier, Chazal, Régnier, Boulay, Cabanis, etc. « On parla beaucoup dans cette réunion, sans s'entendre et sans rien conclure », dit Cornet. De fait, la procédure n'était pas facile à mettre sur pied, puisqu'il fallait prévoir à la fois la collation du pouvoir par les Conseils et l'effacement ultérieur de ceux-ci. Le seul homme qui prononça des paroles utiles fut précisément Sieyès. Il voulait arrêter immédiatement les principaux meneurs jacobins : cette précaution lui paraissait indispensable. Aussi bien, faute d'avoir suivi sa conduite, faillit-on échouer le lendemain. Mais Bonaparte écarta la mesure, voulant rompre avec les moyens révolutionnaires pour que « sa journée » se distinguât des autres. C'était

de sa part une présomption dangereuse, et le succès tint du miracle.

Les Jacobins des Cinq-Cents passèrent la journée et la nuit à se chercher et à délibérer. Bonaparte leur fit tenir par Salicetti des propos conciliants. « Ne craignez rien, soyez tranquilles, et la République sera sauvée. Après-demain, vous serez contents, nous dînerons ensemble et nous aurons une explication franche et détaillée. » En même temps, il leur faisait rapporter l'attitude énergique de Sieyès, en vue de le discréditer dans leur esprit. Les Jacobins militaires, comme Augereau et Jourdan, espérant, en cas de succès, quelque chose de leur frère d'armes, demeuraient sur la réserve. Mais les Jacobins civils se déchaînaient; sentant eux aussi le besoin d'une épée, ils cherchèrent à se grouper autour de Bernadotte. Celui-ci songeait à un duumvirat militaire; il aurait voulu que le Conseil des Cinq-Cents l'associât à Bonaparte. Mais il ne semble pas que rien ait été arrêté.

Le lendemain 19 brumaire, ce fut le lent exode vers Saint-Cloud des troupes et du personnel politique. La journée commençait dans l'inquiétude. « On n'est fixé sur rien, disait Chazal à Cambacérès; je ne sais trop comment cela finira. » Cambacérès songe même, prévoyant l'échec du coup d'État, à organiser un triumvirat de rechange. Bonaparte et son entourage n'étaient pas sans appréhension. Sieyès, flegmatiquement, s'était prémuni contre les retours de la fortune : une voiture attelée devait l'attendre discrètement tout le jour à Saint-Cloud, pour l'emmener en cas d'accident grave. Il s'en alla dans le même attelage que Roger Ducos et le secrétaire du Directoire, Lagarde. Le convoi bigarré arriva au château vers midi. Mais rien n'était prêt, l'appropriation des locaux ayant demandé plus de temps qu'on ne l'avait pensé.

Les Cinq-Cents devaient être logés dans l'orangerie annexe du château, perpendiculaire à la façade. Aux Anciens était réservée la galerie d'Apollon, au premier étage du palais, dans l'aile droite. La communication avec l'orangerie s'opérait par un passage couvert. Pendant plus d'une heure, en attendant l'arrangement définitif, des colloques s'organisent en plein air. Le flottement de l'exécution entraîne inquiétudes et défaillances.

Aux Cinq-Cents, la séance prend tout de suite une allure violente. Émile Gaudin, ayant proposé qu'une commission fût nommée pour vérifier le danger public et prendre des mesures, est interrompu par les cris de *Point de dictature! A bas le dictateur!* Le président Lucien est pris à partie. C'est sur la tête de Bonaparte que décidément l'orage gronde. Les députés hurlent : *La Constitution ou la mort!* Et Delbrel demande que tous les députés renouvellent leur serment au pacte fondamental. L'appel nominal ne devait s'achever qu'aux environs de quatre heures.

Pendant ce temps, aux Anciens, la minorité dissidente proteste contre le fait que, la veille, tous les membres n'ont pas été convoqués et réclame des explications sur le prétendu complot. Mais Cornudet, pour interrompre ce débat, demande que le Conseil notifie par message aux

Cinq-Cents et au Directoire qu'il s'est constitué à Saint-Cloud en exécution du décret de translation. La séance est suspendue à trois heures un quart, pour attendre les réponses. Elle est reprise à trois heures et demie : lecture est donnée d'une communication de Lagarde, qui fait connaître qu'un des messages n'a pu arriver à destination, quatre directeurs ayant donné leur démission. Cette communication, qui n'était pas tout à fait exacte, avait pour but de déterminer le Conseil des Anciens à constituer un nouveau gouvernement. Mais les Anciens devaient à cet effet outrepasser leurs pouvoirs. Ils hésitent et suspendent leur séance encore une fois. L'idée se fait jour dans les groupes de replâtrer le Directoire, avec Bonaparte, Sieyès et deux ou trois de leurs amis, sans toucher aux institutions.

Sieyès aurait pu décider le Conseil ; mais il n'y avait pas entrée. Il se tenait non loin de la salle, au premier étage, avec Bonaparte, Roger Ducos et quelques familiers. Des députés amis entraient sans cesse pour les voir. Au milieu de toutes ces allées et venues, on n'avancait pas. Bonaparte se promenait de long en large avec agitation. Sieyès, assis frileusement devant la cheminée, tisonnait avec un morceau de bois. Lavallette, le fidèle aide de camp, apportait des nouvelles de dix minutes en dix minutes. Quand il avait annoncé le serment des Cinq-Cents, Bonaparte s'était impatienté. « Eh bien, avait-il crié, vous voyez ce qu'ils font ! — Oh ! Oh ! repartit imperturbablement l'abbé ; jurer une partie de la Constitution, passe ; mais toute la Constitution, c'est trop ! »

On faisait courir des bruits sinistres : la population des faubourgs parisiens envoyait aux Jacobins des renforts. Jourdan et Augereau, d'autre part, qu'on croyait en expectative dans la capitale, venaient d'arriver avec des amis. Après avoir flairé le vent, ils s'insinuaient auprès de Bonaparte et lui conseillaient d'un air paternel d'abandonner le mandat inconstitutionnel qu'il tenait des Anciens.

Pour rompre ce cercle de défaillances, Bonaparte se décide à aller aux Anciens, qui se réunissent à l'annonce de son approche. Le général, en proie à une nervosité malade, leur tient des propos à peine cohérents, sur les factions, sur le complot, sur les calomnies dont il est abreuvé. A une interruption de Linglet : « Et la Constitution ? » il réplique : « Vous l'avez vous-mêmes anéantie. Au 18 fructidor, vous l'avez violée ; vous l'avez violée au 22 floréal ; vous l'avez violée au 30 prairial ; elle n'obtient plus le respect de personne ! » Il sollicite des mesures. Cornudet cherche à entraîner l'Assemblée. Mais des résistances s'affirment. On ramène Bonaparte au complot jacobin, sur lequel il ne profère que des généralités sonores. Vainement il essaie de flatter le Conseil des Anciens, en lui disant qu'il ne compte que sur lui, et de l'exciter contre l'autre Assemblée, antre du jacobinisme. Puis il se retire, et la discussion se poursuit en son absence. Cornudet et Lemercier s'efforcent de distinguer entre les bases fondamentales et les dispositions réglementaires de la Constitution, les secondes seules devant être modifiées. Dalphonse défend la Constitution tout entière, et le débat s'éternise.

Bonaparte s'était rendu aux Cinq-Cents, ce qui était une bravade après les paroles qu'il venait de prononcer pour les flétrir. Sans doute voulait-il diviser les Jacobins en rapportant les propos précédemment tenus par Jourdan. Le serment était terminé. On avait lu la lettre de démission de Barras, on parlait de le remplacer et de reconstituer le Directoire. Bonaparte est reçu aux cris de : *A bas le dictateur ! A bas le tyran !* Il entend aussi, hurlée à pleins poumons, la formule *Hors la loi !* annonciatrice de l'échafaud. Entouré d'une foule vociférante, il est menacé, saisi au collet, son corps frêle secoué par des mains brutales. Les soldats qui l'avaient accompagné et qui étaient restés près de la porte s'avancent et dégagent le général, qui est entraîné à demi évanoui. Alors les Jacobins s'efforcent de faire voter la mise hors la loi. Mais Lucien résiste. Donnant le fauteuil à Chazal, il pourra prendre la parole comme simple député. Et le débat devient d'une inexprimable confusion. On ne discute pas seulement sur la mise hors la loi ; on discute aussi sur la disposition de la garde des Conseils, sur la nécessité pour les députés de sortir en toge et de se montrer aux troupes.

Bonaparte était remonté au premier étage, où il avait retrouvé Sieyès et les autres. Il reconnaissait à peine ses interlocuteurs, tenait des propos sans suite. Il appelle Sieyès *général* et lui dit : « Ils veulent me mettre hors la loi ! » L'abbé, très calme, répond : « Ce sont eux qui s'y sont mis », ou selon d'autres : « Eh bien, mettez-les hors de la salle ! »

Comme les militaires en effet, comme Murat et Leclerc, qui veulent désormais agir par la force et se confier aux troupes, Sieyès estime que le moment est venu de sabrer. Mais est-on sûr des soldats ? De la ligne, sans doute. Des grenadiers qui composent la garde des Conseils, beaucoup moins. On annonce, dit Grouvelle, que la garde du Corps législatif hésite et ne veut pas « l'abandonner pour un général qu'elle ne connaît pas ». Au moins faudrait-il, pour agir contre les Cinq-Cents, une apparence de titre légal, que Fargues va demander aux Anciens. Mais les événements se précipitent. Talleyrand envoie des émissaires dire aux Anciens que le *hors la loi* est prononcé. Bonaparte descend pour se montrer aux troupes. L'effet est manqué : on lui amène un cheval rétif qu'il a beaucoup de peine à enfourcher. On a même raconté qu'il fit une chute. Et, pendant ce temps, Sieyès, qui regardait de la fenêtre, croyait apercevoir dans les rangs des grenadiers comme un mouvement pour envelopper Bonaparte et se saisir de lui. Il dépêche quelqu'un à Bonaparte pour le prévenir. Celui-ci précipite son mouvement, s'avance vers la troupe de ligne, qui lui appartient corps et âme et qui l'accueille frénétiquement. Il s'adresse à elle avec des imprécations terribles contre les Cinq-Cents, qu'il accuse d'avoir voulu l'assassiner. Le mot d'ordre était répété par Sérurier, Leclerc, Murat. Cependant la garde des Conseils demeurait perplexe, tiraillée entre le spectacle de cet enthousiasme et les sollicitations des députés, qui sortaient par groupes de l'orangerie ou se montraient aux fenêtres.

Et Fargues ne rapportait toujours pas le décret attendu ; les Anciens

s'étaient bornés à nommer une commission de cinq membres pour proposer des mesures. Aux Cinq-Cents, Lucien a fini par obtenir la parole et demande qu'on rappelle le général. Mais la mise hors la loi est toujours réclamée avec frénésie au milieu d'un indescriptible tumulte. C'est alors que Lucien dépose sa toge sur la tribune « en signe de deuil » ; et il en résulte dans l'Assemblée une grande stupeur. En même temps, il fait prévenir son frère qu'avant dix minutes il faut interrompre la séance. Le général envoie sur-le-champ quelques hommes pour extraire Lucien du Conseil et l'amener devant les troupes.

Puis se déroule la scène fameuse du président et du général symbolisant devant la garde interdite l'union du pouvoir législatif et du pouvoir militaire. C'est l'appel bien connu contre les « représentants à stylets », contre les « audacieux brigands sans doute soldés par l'Angleterre », qui se sont mis en rébellion. C'est l'épée tendue par Lucien vers la poitrine de son frère, qu'il jure de tuer si celui-ci attende jamais à la liberté des Français. Il n'en fallait pas davantage pour ébranler la garde, rassurée désormais sur le caractère constitutionnel de sa mission. La salle est envahie et les représentants sont dispersés dans le rapide crépuscule d'arrière-automne.

Au cours de cette journée, si longtemps incertaine, Sieyès et Lucien, sur des plans différents, avaient joué un rôle plus essentiel peut-être que Bonaparte. Et, sans leur présence d'esprit à tous les deux, l'aventure eût misérablement échoué.

Il restait à tirer les conséquences pratiques du coup d'État. La commission des Anciens s'était réunie. *Attendu la retraite des Cinq-Cents*, elle propose la nomination de trois consuls provisoires, Bonaparte, Sieyès et Roger Ducos, et la création d'une commission législative intermédiaire, choisie dans le Conseil. Le décret passe vers sept heures du soir et la séance est suspendue, la reprise en est annoncée pour neuf heures. On se disperse pour aller dîner. De Paris arrivaient des nouvelles satisfaisantes : la capitale accueillait les événements avec une sympathie tranquille.

Après le dîner, on se préoccupe d'accentuer la pseudo-légalité dont le décret des Anciens avait coloré la journée ; et, sous l'inspiration de Lucien, on réunit quelques débris du Conseil des Cinq-Cents. C'est cette Assemblée fantôme, présidée par Lucien, qui, sur la demande de Chazal, va voter à la lueur des bougies le Consulat provisoire, l'ajournement des Conseils pendant six semaines et la création de *deux* commissions législatives pour représenter les deux Assemblées. A 11 heures, Boulay présente le rapport au nom de la commission. Il exprime la pensée des brumairiens parlementaires dont Sieyès est le chef. Il n'y a en France « ni liberté publique, ni liberté particulière ». Pour assurer l'une et l'autre, il faut un gouvernement fort, d'ailleurs limité par des garanties efficaces. Lui et Cabanis, qui prend ensuite la parole, opposent la préservation de l'unité nationale au maintien du régime des factions. Et, comme au 18 fructidor, surgit la comparaison avec la

journée du Jeu de Paume : on la trouve sur les lèvres de Chabaud-Latour et sur celles de Lucien. En même temps, 62 députés sont exclus du Corps législatif. Les Anciens, qui avaient pudiquement rapporté leur décret, enregistrèrent sans désespérer les textes des Cinq-Cents. Avant de se séparer, les Conseils votèrent une adresse aux Français ; et, dans la nuit, tout était terminé, non cependant sans qu'un serment eût été prêté, et en premier lieu par les trois consuls, à la République une et indivisible. Sieyès, Roger Ducos et Bonaparte — car tel est l'ordre officiel — jurèrent en étendant le bras tous les trois ensemble, devant l'un puis devant l'autre Conseil. Aux Anciens, après le serment, ils montèrent auprès du président et lui donnèrent l'accolade.

Avant l'aube, tout le monde était à Paris. Sieyès, rentré avec Bonaparte, Lucien et Gardanne, regagna le Luxembourg en compagnie de Roger Ducos.

III. — LE CONSULAT PROVISoire.

Le 20 brumaire, vers dix heures du matin, Bonaparte se fit conduire au siège du Gouvernement et s'enferma avec Sieyès. Vers midi, les trois consuls prirent séance dans la salle du Directoire. La question de la présidence allait immédiatement se poser. Sans doute Sieyès comptait-il sur le concours de Roger Ducos. Mais, celui-ci, à en croire le *Mémorial* (1), se serait mis aussitôt dans le sillage de Bonaparte. A-t-il tenu le langage qu'on lui prête : « Il est bien inutile d'aller aux voix pour la présidence ; elle vous appartient de droit » ? Est-ce Bonaparte lui-même qui, pour ménager la susceptibilité de Sieyès, aurait demandé, comme le croit Vandal, qu'il n'y eût pas de présidence permanente (2) ? Le seul point certain est qu'à tour de rôle et par ordre alphabétique, chacun des trois fut consul de jour.

Trois ministres du Directoire furent conservés : Cambacérès, Bourdon et Reinhard. Au contraire, Dubois-Crancé, Robert Lindet et Quinette furent congédiés. Aux Finances, Sieyès fit agréer Gaudin, alors commissaire des postes, qui lui avait opposé un refus quelques mois plus tôt, mais qui, cette fois, accepta (3). Ce choix, dont l'intéressé attribue à Sieyès tout le mérite, fut incontestablement heureux. Gaudin, qui avait derrière lui vingt ans d'administration, devait, comme ministre des Finances, survivre à tous les orages politiques ; et ce pur technicien a laissé une réputation sans ombre. A l'Intérieur, Laplace représenta l'Institut. A la Police, Sieyès aurait voulu évincer Fouché, qui l'avait trahi au profit de Barras ; mais Bonaparte imposa son maintien (4). « Je sais qu'il n'a point rompu avec ses amis les terroristes, il les connaît ; sous ce point de vue, il nous sera utile. » A la Guerre, Bonaparte imposa Berthier.

Tout semblait reposer dans le nouveau régime sur l'accord de Bonaparte et de Sieyès, du pouvoir militaire et du pouvoir civil. Mais cette

union, réalisée contre les institutions antérieures et face aux Jacobins, ne pouvait longtemps se maintenir. Les caractères, au demeurant, se combattaient. Comme tous les solitaires, Sieyès était doué d'une susceptibilité inquiète et presque malade. Il voyait partout des hommes prêts à lui manquer d'égards. Faut-il croire aussi, comme l'insinue Mme Reinhard, que Talleyrand, pour se rendre indispensable, se plut à jeter de l'huile sur le feu et fit conseiller à Sieyès par des émissaires une grande fermeté vis-à-vis de l'envahissant général (1)? Tout de suite, des froissements intervinrent. Le premier dès le 25 brumaire, à propos des termes d'une dépêche diplomatique. Cet incident servit de prétexte au congédiement de Reinhard et à la rentrée en scène de Talleyrand. Sieyès était irrité contre Reinhard, auquel il trouvait des idées « drôles » et « romanesques (2) ». Mais la réapparition de Talleyrand fut pour lui un malheur, car, entre les deux consuls, maintenant que le pouvoir militaire s'était affirmé, Talleyrand n'était plus un conciliateur impartial : il allait du côté de l'avenir et Sieyès ne figurait plus que le passé. Le 10 frimaire, Sandoz écrivit que Bonaparte règne pendant le gouvernement provisoire et que « ceux qui connaissent l'amour-propre et l'irritation naturelle de Sieyès en sont étonnés (3) ».

Peu à peu, en effet, même dans l'ordre civil, Bonaparte s'emparait de toute l'autorité. Il faisait preuve des vues en apparence les plus larges, affectait un grand éclectisme dans la politique générale et surtout dans le choix des personnes. En face de lui, Sieyès représentait la stricte obéissance révolutionnaire, déjà légèrement surannée. Même ses amis, ses clients ne demeuraient pas insensibles au prestige du général. Après Ducos, Chazal, Gaudin, Chénier allaient se tourner vers l'astre nouveau. La période qui s'étend du 19 brumaire au 22 frimaire est marquée par son dessaisissement graduel. L'abolition de la cruelle loi des otages, premier acte du nouveau régime (22 frimaire) fut l'œuvre personnelle de Bonaparte, qui accompagna sa publication d'une visite théâtrale au Temple pour faire mettre les prisonniers en liberté sous ses yeux. Par l'abolition de l'emprunt progressif (28 brumaire), Bonaparte gagnait les bonnes grâces des financiers, qui déjà avaient prêté au coup d'État leur concours, sous la forme de subsides.

Soucieux de se concilier toutes les nuances de l'opinion, il laissait perfidement Sieyès endosser devant le public la responsabilité des mesures contre les Jacobins vaincus. Des Jacobins, en effet, Sieyès continuait à avoir peur. Sans doute a-t-on exagéré à cet égard en racontant les précautions minutieuses qu'il aurait prises la nuit, allant jusqu'à réveiller Bonaparte pour l'entretenir de ses terreurs (4). Mais la suite normale d'une « journée » révolutionnaire était une proscription massive ; et Sieyès pouvait moins qu'un autre se dérober à cette idée fixe. Fouché eut l'air d'acquiescer et Bonaparte laissa faire (5). Le ministre de la Police composa la liste et la fit volontairement hétéroclite : Jourdan, le héros de Fleurus, y voisinait avec Mamin, l'assassin de la

princesse de Lamballe. Trente-sept individus étaient condamnés à la déportation en Guyane, vingt-deux autres à la déportation dans un lieu extra-continental de la Charente-Inférieure. Le 26 brumaire, la liste fut communiquée aux journaux. Une protestation presque unanime s'éleva. C'est ce qu'avait voulu Fouché. Mais la mesure n'avait pas encore force exécutoire. Bonaparte convint avec Cambacérès que l'arrêté ne serait pas officiellement promulgué. Et il affecta d'en rejeter tout l'odieux sur Sieyès. A Fouché, il aurait déclaré : « C'est l'abbé Sieyès qui a fait rendre cet arrêté et c'est lui et ses affidés qui ont dressé la liste. Je n'approuve pas cette mesure. Si j'avais voulu croire ces peureux, le sang aurait coulé. Dites à Jourdan qu'il peut se retirer où il voudra et qu'il continuera à jouir de son traitement d'officier général jusqu'à ce que les circonstances me permettent de l'employer. » D'autres radiations furent annoncées. De nombreux ralliements se produisirent. Mais une réputation solide de proscripteur haineux était désormais attachée au nom du malheureux Sieyès, en attendant qu'on accreditât des légendes autour de sa probité elle-même.

Le danger réel n'était pas du côté jacobin, mais du côté royaliste. Débarrassé de la tyrannie des exclusifs, de leur « enthousiasme » artificiel et tapageur, le pays pouvait regarder d'un autre côté de l'horizon et se laisser entraîner dans un mouvement de représailles au profit des émigrés. Le péril n'échappait pas à Bonaparte. Les consuls décidèrent d'envoyer dans les départements des modérés, qui y représenteraient le coup d'état de Brumaire comme le triomphe de la mesure. Sieyès veilla seulement à ce que les choix fussent conformes à l'orthodoxie révolutionnaire. Un Clichyen ayant été proposé par Chazal et agréé, il le fit « rayer injurieusement » (1). En fait, on désigna d'anciens Conventionnels et des députés ralliés au parti brumairien, qui tous, quoique divers de tendances, avaient un passé franchement loyaliste.

IV. — LA CONSTITUTION DE L'AN VIII.

Chacune des deux commissions législatives avait créé une section pour la préparation des textes constitutionnels. Aux Cinq-Cents, Boulay, Lucien, Chazal, Daunou, Chénier, Cabanis et Chabaud-Latour; aux Anciens, Garat, Laussat, Lemer cier, Lenoir-Laroche et Régnier. Mais Sieyès était censé détenir le secret constitutionnel; et c'est à lui qu'avec beaucoup plus de déférence encore qu'en l'an III, on alla le demander. Avant la fin de brumaire, Boulay et d'autres passèrent avec lui de longues heures. Mais Sieyès n'avait rien écrit. Cette nature éburnéenne, ce Vigny de la politique n'éprouvait pas le besoin de s'extérioriser. Il se complaisait dans ses méditations solitaires; toute rédaction l'irritait. Bien plus : s'il n'hésitait jamais sur les principes, il y avait toujours des variantes dans leurs réalisations. L'ensemble donnait une impression de flottement, qui traduisait au-dehors la non-

chalance foncière de son tempérament, le ralentissement chez lui de toute activité liée non à une décision rapide, mais à la continuité d'un effort monotone. Ces traits, aussi accusés dans son caractère que l'inflexibilité doctrinale et la hardiesse intime du vouloir, ont fait à toute époque sa grande faiblesse. A cette heure capitale de sa carrière philosophique et politique, il fallut que des accoucheurs bénévoles tirassent de lui, par bribes, en des séances successives, le plan qui était le résumé de sa pensée et de sa vie. Encore ne put-on pas le formuler en une suite d'articles. Les notes de Boulay synthétisent seulement les vaticinations du maître. Boulay fut le principal initié, mais non le seul. Fouché se vante dans ses *Mémoires* d'avoir extorqué à Chénier, l'un des confidents de Sieyès, un aperçu du projet, au sortir d'un banquet « où les vins et d'autres enivrants n'avaient pas été épargnés » (1). Il arriva même que des bruits plus ou moins déformés, plus ou moins tendancieux, se répandirent. Et, le 10 frimaire, le *Moniteur* publia une mise au point. Mais cette note, ou cet article, auquel Vandal a attaché, croyons-nous, une importance excessive, exprimait plus les vues de l'entourage que celles de Sieyès lui-même.

Ceux qui, comme l'auteur de *l'Avènement de Bonaparte*, ont vu le projet de Sieyès sous l'angle politique, y ont aperçu avant tout la défense des intérêts révolutionnaires. On a cru qu'en remplaçant le jeu libre et normal du suffrage par la présentation de listes de notabilité sur lesquelles l'autorité choisirait, ou même en organisant le *Collège des Conservateurs* ou Sénat, Sieyès avait renié ses principes au profit de la caste conventionnelle à laquelle il appartenait. Son but principal, et peut-être son seul but, a-t-on dit, était de maintenir indéfiniment au pouvoir le personnel dont il symbolisait les âpres appétits. — Nous n'en sommes pas aussi sûr, car les mécanismes qu'imaginait Sieyès se rattachaient tous chez lui à des idées anciennes et avaient rencontré déjà des expressions antérieures approchantes. Que Sieyès ait songé à asseoir le personnel révolutionnaire, c'est possible, et même probable : les idées ne s'affirment et ne se transmettent que par des individus ; Sieyès était, quoi qu'on en ait dit, trop fin politique pour l'oublier. Mais le système qui paraît s'élaborer dans les conciliabules de l'an VIII couronnait en réalité une longue spéculation de l'esprit.

Sous sa forme du moment, il présentait au sommet un Grand Électeur et deux consuls nommés et révoqués par lui. Le premier, personnage représentatif et même fastueux, aurait symbolisé dans sa personne la puissance de l'État. Pour qu'il ne fût pas dangereux, on donnait au Sénat le pouvoir de l'absorber dans son sein. Certains ont cru que cette soupape permettait de placer, le cas échéant, un roi à la tête de l'État : le Grand Électeur de Sieyès n'aurait été qu'une sorte de maréchal de Mac-Mahon attendant l'arrivée des princes. La supposition nous semble purement gratuite. Sieyès avait dit, en 1791, qu'il préférerait

la Monarchie à la République; mais la Monarchie qu'il définissait alors était une monarchie élective et tout au plus viagère qui, dans notre terminologie courante, devrait être appelée République. En réalité, au problème *République ou Monarchie?* tel qu'il s'est posé à travers tout un siècle d'histoire française, Sieyès demeurait indifférent. Il en donnait en l'an VIII une preuve de plus.

Les vues conservatrices et personnelles se réfugiaient dans les dispositions transitoires du projet, tel que le présentait la clientèle des officieux. Les listes d'éligibles en effet, d'où devaient être extraits les grands corps de l'État, ne devaient être réalisées que plus tard. Pour la formation première, on s'en passait. « La Constitution, disait même le *Moniteur*, paraîtra tout organisée et contiendra les noms de tous les fonctionnaires publics qu'elle mettra en activité. »

Bonaparte connut les idées de Sieyès progressivement. Talleyrand, Rœderer, Boulay servirent encore une fois d'intermédiaires. Ils circulaient entre les appartements des deux consuls pour communiquer les textes, porter les objections et les réponses. Le système des listes plut au général en ce qu'il réduisait au minimum la participation du peuple aux affaires. Mais, sur le rôle du Grand Électeur, son opposition fut catégorique. On a souvent pensé que Sieyès réservait ce poste à Bonaparte. Cette hypothèse nous paraît contestable. Il ne s'agissait pas d'une magistrature créée *ad hoc*. La fonction, qui correspondait à des conceptions anciennes, était au contraire beaucoup plus conforme aux goûts personnels de Sieyès : celui-ci avait toujours été porté vers la sérénité arbitrale; et l'âge venu lui créait maintenant des aspirations à la solennité et au faste. S'il y avait en l'espèce une destination personnelle — ce qui n'est pas sûr — elle se trouvait plutôt de ce côté : Sieyès se serait élevé lui-même au-dessus de ses collègues pour les dominer du haut d'une sorte d'Olympe philosophique. La guerre et la diplomatie, réservées à l'un des consuls, fussent allés à Bonaparte, qui y eût trouvé un aliment suffisant pour sa frénétique activité. Les affaires intérieures eussent été peut-être le lot du pâle Roger Ducos. Mais Sieyès changea ses batteries, parce que Bonaparte avait dit à Rœderer : « Il me semble que Sieyès, Roger Ducos et moi exerçant le pouvoir exécutif sous le nom de consuls, il n'y a pas besoin d'autre autorité dans le gouvernement (1). » Sieyès chargea alors Rœderer d'offrir à Bonaparte la place de Grand Électeur, espérant l'allécher par cette suprématie académique. Bonaparte répondit : « Est-ce que je vous entends bien? On me propose une place où je nommerai tous ceux qui auront quelque chose à faire et où je ne pourrai me mêler de rien! » D'après lui, ou bien le Grand Électeur gouvernerait insidieusement par l'intermédiaire des consuls (le général sentait-il le danger d'une coalition Sieyès-Ducos?) Et alors, pourquoi ne pas lui décerner franchement l'autorité? Ou bien il se contenterait de toucher six millions par an pour ne rien faire, il ne serait plus qu'un « cochon à l'engrais » (2). Or, plutôt rien, disait Bonaparte, que d'être

ridicule. — Le ridicule — et l'odieux — c'est sur son partenaire que le général entendait les rejeter. Bonaparte était trop psychologue et trop démagogue pour ne pas savoir que le peuple français était prêt à tolérer tous les abus plutôt que le luxe officiellement consacré des grands personnages de l'État. Dans cette phrase, qui est demeurée célèbre, s'amorce déjà toute une campagne contre Sieyès, dilapidateur des deniers publics. La cabale commence, qui conduira l'abbé au discrédit final.

Sieyès se cabrait et se renfrognait. Ce n'était pas seulement l'effet de son amour-propre froissé. Il avait l'impression légitime qu'une main brutale, un esprit simpliste et rudimentaire dans sa prodigieuse puissance, une ambition sans scrupules aussi mettaient à mal le projet harmonieux et subtil de sa longue expérience, dont aucune partie ne pouvait être altérée sans dommage. Il apercevait le danger pour cette liberté dont il avait le sentiment aigu et le culte désintéressé. Talleyrand imagina alors, comme à la veille de brumaire, de rapprocher les deux consuls. Vers la fin de la première décade de frimaire, il organisa une entrevue dont il fut le témoin. Les choses se passèrent mal. « Sieyès, devait maugréer Bonaparte le lendemain, croit posséder seul la vérité : quand on lui fait une objection, il répond comme un prétendu inspiré; et tout est dit. » Lui-même s'emporta; et Sieyès, allant droit au fait, l'arrêta par ces mots : « Voulez-vous donc être roi? (1) » La discussion finit si péniblement que Talleyrand regretta de l'avoir provoquée.

Rœderer et Boulay préparèrent alors des transactions. Le premier voulait donner au Grand Électeur certains droits de décision. Boulay créait un Premier Consul, qui départageait les deux autres. Bonaparte ne se déclara pas satisfait. Sieyès dit à Rœderer que son projet n'avait pas le sens commun. Il voyait de la royauté dans celui de Boulay (2). Entre-temps, le versatile Lucien faisait l'enfant terrible, réclamait une République à l'américaine, protestait avec quelques autres contre le dessaisissement des commissions législatives (3).

Seule une étroite et infrangible cohésion de l'élément civil autour de Sieyès, son chef naturel, aurait pu contrebalancer l'influence de Bonaparte. Mollement soutenu par ses amis, Sieyès sentait la partie perdue. N'ayant pas coutume de s'acharner au jeu, il parlait déjà de se retirer à la campagne, ou même, comme il y avait autrefois pensé, à l'étranger. « Si Sieyès s'en va à la campagne, dit Bonaparte à Rœderer, rédigez-moi vite un plan de constitution; je convoquerai les assemblées primaires dans huit jours et je le leur ferai approuver après avoir renvoyé les commissions. »

Au-dehors, les projets de Sieyès faisaient déjà l'objet des quolibets populaires. La forme d'ostracisme imaginée à l'encontre du Grand Électeur prêtait à des lazzis multiples. « On demande aujourd'hui chez les restaurateurs des omelettes *absorbées* pour dire réduites, des potages *absorbés* et différents mets *absorbés*. Quand un plaisant veut menacer

son camarade, il lui dit : si tu raisones, je t'*absorbe*. » Le traitement alloué au Grand Électeur produisait, comme de juste, le plus fâcheux effet. Il évoquait les souvenirs de la liste civile. Un jour même, la foule s'imagina voir dans une superbe voiture commandée par la Cour d'Espagne le carrosse royal destiné au chef de la République (1). Bonaparte faisait insinuer que Sieyès voulait instituer à vie son premier magistrat et que lui, général démocrate, avait dû résister.

En présence d'une crise qui devenait aiguë, Boulay, Rœderer, Talleyrand se déterminèrent à provoquer l'arbitrage des commissions. Déjà ils en travaillaient la majorité, sans prévenir Sieyès, pour que celui-ci sortît vaincu de la lutte. En même temps, des amis incertains, comme Fouché, s'efforçaient de le démoraliser en lui faisant valoir que le général disposait de la force militaire....

Un second entretien eut lieu, auquel Talleyrand, Boulay et Rœderer assistèrent. Il fut, cette fois, empreint de sérénité. Mais on n'aborda pas les questions pratiques, qui devaient être soumises aux deux commissions. « Travail des commissions, on trompe Sieyès », note Grouvelle (2). A cette procédure l'abbé se résignait. Il aurait voulu convoquer les commissions chez lui ; mais Bonaparte le prévint. Dès le 11 au soir, il réunit au Luxembourg les deux sections et appela Sieyès et Ducos. L'assemblée fut, quelques jours plus tard, élargie : elle groupa la totalité des deux commissions, soit cinquante personnes. En dix ou douze soirées, tout fut terminé, grâce à l'énergique impulsion de Bonaparte. Il excitait tour à tour Sieyès contre les commissions et les commissions contre Sieyès. A celui-ci il disait : « Ces gens-là sont trop vils pour vous et pour moi » ; et il le fit parler d'abord. Mais, comme les idées de Sieyès, auxquelles on rendit hommage avec empressement, ne se traduisaient pas en un dispositif écrit, Bonaparte fit désigner Daunou pour tenir la plume. Choix habile, perfide même, en raison des rivalités qui, en l'an III, avaient opposé Daunou et Sieyès ; et Daunou se vantait d'avoir résisté à Sieyès cherchant à l'attirer dans l'affaire du 18 brumaire (3)....

Le lendemain, Daunou apporta un projet qui ne comportait que la revision de la Constitution de l'an III. Il maintenait le régime électif, sauf à prendre des précautions pour l'éligibilité aux Assemblées, qu'il voulait réserver aux hommes déjà éprouvés par les fonctions politiques et administratives. Il organisait deux Chambres et donnait le pouvoir exécutif à trois consuls. Ainsi deux plans, celui de Sieyès et celui de Daunou, se faisaient face. C'est ce qu'avait cherché Bonaparte, qui prit dans chacun ce qui lui convenait. « Citoyen Daunou, prenez la plume et mettez-vous là », dit le général. Et Daunou commença à lire ses articles. Sur chacun d'eux, Bonaparte ouvrait la discussion. Boulay et les autres, faisant son jeu, en ayant l'air parfois de faire celui de Sieyès, proposaient des amendements. Finalement, il ne resta de l'un et de l'autre plan que des tronçons informes où tous deux étaient méconnaissables. Avec d'assez sérieuses altérations, les listes de ^{not}notabilité

passèrent, malgré Daunou, ainsi que l'organisation compliquée du pouvoir législatif prévue par Sieyès, qui avait pour effet d'annuler les Assemblées les unes par les autres. Sur l'organisation du pouvoir exécutif au contraire, Daunou eut gain de cause, sauf que, parmi les trois consuls, le premier se voyait attribuer une prépondérance sans réserve.

C'était la grande déroute de l'idée républicaine, liée jusque-là dans les esprits à la collégialité effective de l'Exécutif. C'était surtout, pour Sieyès, le désastre final. Il l'aperçut et sembla se détacher de tout. « Ce n'est plus une constitution, lui fait dire Sandoz-Rollin; *je n'y prends plus d'autre intérêt que celui que la patrie inspire*; et, content d'avoir rétabli l'ordre et la paix, je donnerai avec plaisir ma démission pour retrouver l'obscurité et le repos (1) ». A Bonaparte, qui l'interrogeait sur ses intentions, il répondait : « Je ne demande qu'une retraite. »

Mais le général avait encore besoin du prestige de Sieyès pour la mise en marche du régime. Une transaction intervint. Sieyès ne serait plus consul aux côtés de Bonaparte; il lui avait dit : « Je ne veux pas être votre aide de camp. » Mais il serait président du Sénat et chargé surtout de diriger les premiers choix. La composition de trois Assemblées relèverait de lui. Ce rôle de distributeur des places les plus enviées de l'État lui convenait à merveille : il lui permettait de satisfaire son désir d'influence discrète; il lui donnait l'occasion de récompenser des dévouements et des amitiés, dans un esprit de fidélité aux principes révolutionnaires. Bonaparte, confiant en son étoile, se souciait peu de la désignation de ces comparses, appelés à un rôle de pur apparat, puisque, sur le Conseil d'État, son instrument propre, il conservait la haute main. Que lui importait après tout qu'ils fussent impopulaires? Ne savait-il pas qu'en cas de conflit la Nation lui donnerait raison contre eux?

Désormais la Constitution était faite — dans le sens autoritaire. Vainement Daunou et Chénier essayèrent-ils d'y stipuler des garanties libérales. Ils n'y gagnèrent que de se faire exclure du Sénat par la condition d'âge.

Les deux nouveaux collègues de Bonaparte, Cambacérès et Lebrun, un juriste et un administrateur, étaient choisis d'avance par le maître. Mais, pour la forme, les commissions devaient élire les consuls. Le scrutin eut lieu chez Bonaparte. On allait commencer le dépouillement quand Bonaparte s'approcha brusquement de la table, s'empara des bulletins et empêcha de les déplier. « Au lieu de dépouiller, dit-il, donnons un nouveau témoignage de confiance au citoyen Sieyès en lui décernant le droit de désigner les trois premiers magistrats de la République. » Sieyès se défendit, puis prononça les noms attendus. Bonaparte confirmait ainsi le pacte intervenu entre lui et l'abbé. Il évitait sans doute aussi quelques votes dissidents pour le poste de troisième consul, où certains voulaient appeler Daunou. La Revellière reproche à Sieyès de ne pas avoir en la circonstance imité Sixte Quint et déclaré : « Je suis Premier Consul (2). » Initiative plus aisée à suggérer qu'à prendre!

Sieyès était alors dans la position d'un homme acculé. Rien ne pouvait lui rendre le premier rang. Mais Bonaparte, habilement, enregistrerait cette défaite. Lui-même proposa ensuite le nom de Sieyès comme premier sénateur devant présider l'Assemblée pendant la première année. Tous ces noms furent inscrits dans l'acte constitutionnel, ainsi que celui de Roger Ducos, nommé également sénateur.

Le texte, hâtivement rédigé, porte la date du 22 frimaire. Il fut proclamé dans les rues au milieu du roulement des tambours. Ces mécanismes savants, débris méconnaissables du système de Sieyès, provoquaient l'enthousiasme et les espérances de Cabanis, des philosophes, de l'Institut. Le peuple restait devant eux indifférent (1) : dans la Constitution, il ne voyait que Bonaparte.

Le plébiscite ratificateur, difficile à organiser, devait faire attendre deux mois ses résultats. Comme on ne pouvait différer, Bonaparte, le 2 nivôse, fit décréter par les commissions législatives que, le 4, la Constitution entrerait en vigueur.

V. — OTIUM CUM DIGNITATE.

Avant de se séparer, les Commissions votèrent des actes législatifs qui symbolisaient l'orientation du nouveau régime : elles autorisaient le gouvernement à apporter des dérogations individuelles aux lois de déportation ; elles supprimaient, dans une pensée de concorde, les fêtes du 21 janvier, du 18 fructidor et du 9 thermidor. La gloire de Bonaparte, grand réconciliateur français, étant assurée, on attribua à Sieyès, à titre de récompense nationale, le domaine de Crosne, ouvrant ainsi dans la vie du philosophe une nouvelle période : celle de la retraite politique et de l'ataraxie fastueuse.

« Conformément au vœu unanime des commissions », la proposition en avait été faite le 29 frimaire par les consuls, en des termes pompeux. Plus tard, Sieyès a été accusé d'avoir provoqué ce bienfait, ce qui n'est pas impossible, et d'en avoir réclamé l'exécution avec une âpreté sordide (2). L'impression produite fut, à coup sûr, déplorable. Tous les journaux et toutes les correspondances de l'époque en témoignent. Bonaparte avait vu dans cette procédure une excellente occasion d'anéantir le prestige du vaincu. Les républicains désiraient que Sieyès refusât par dignité. Ils contestaient même la compétence des commissions législatives. Mais celles-ci recevaient le 4 nivôse la réponse de Sieyès : « Permettez que je me présente à vous pénétré de sensibilité et de reconnaissance pour une marque aussi honorable de votre estime. »

La proposition portait sur « un des domaines qui sont à la disposition de l'État ». Après un rapport fait par Arnould (de la Seine), les commissions affectèrent à Sieyès « le domaine national de Crosne, département de Seine-et-Oise, ou tout autre équivalent ». Or, des dif-

fiicultés s'élevèrent sur la situation juridique de Crosne. Le 8 floréal, dans un rapport aux consuls, le ministre des Finances reconnaissait que la disponibilité actuelle faisait doute. En conséquence, on procédait à une évaluation, et on cherchait des immeubles de remplacement. Ce furent la ferme de la Ménagerie, près de Versailles, les maisons dites des Douanes (rue de Choiseul) et de Monaco (rue Dominique, faubourg Germain) à Paris, cette dernière garnie d'un mobilier considérable (1).

Ici encore, la malveillance s'est exercée. On a dit que Sieyès n'avait pas perdu à l'échange, parce que le prix de Crosne avait été surfait. En tout cas, il ne s'élevait qu'à 480 000 francs, chiffre qui n'a rien d'énorme. Ce qui paraît plus exact, c'est que les immeubles de remplacement n'avaient pas été estimés à leur juste valeur et que Sieyès a réalisé ultérieurement sur eux des gains substantiels (2). Mais les jalousies dont il a été l'objet sont-elles justifiées? On entrait dans une époque où une pluie de libéralités allait se répandre sur une foule de grands personnages. Comparé aux maréchaux de Napoléon, Sieyès fait encore figure de bénéficiaire modeste du régime.

Il n'était certainement pas insensible à l'argent ni au lucre. Mais son honnêteté rigide, à laquelle tant de contemporains et Napoléon lui-même ont rendu hommage (3), ne saurait, pas plus que la pureté de ses mœurs, être sérieusement mise en cause. Il se trouve seulement qu'à cette époque des intérêts puissants se sont coalisés pour jeter sur sa réputation une ombre. On commençait déjà à répandre sur son compte un bruit beaucoup plus grave, qui a été, par la suite, bruyamment orchestré. Lors de l'entrée en charge du consulat provisoire, il se serait, sous les yeux de Bonaparte, précipité avec convoitise sur la caisse secrète des directeurs et aurait fait main basse sur son contenu, n'en laissant qu'une part infime à Roger Ducos. Le récit s'étalera avec un grand luxe de détails dans le *Mémorial de Sainte-Hélène* (4). Il sera accueilli avec empressement par Gohier, qu'obnubile encore sa haine de Sieyès, dans des *Mémoires* parus en 1824. Barras précise avec des chiffres légèrement différents (5). Fauche-Borel prétendra que la caisse provenait des pots-de-vin versés par les fournisseurs de l'État (6). Dès l'an VIII, il est vraisemblable que l'insinuation courait. Barère, qui venait de faire au Consulat un ralliement sensationnel, dont les origines ne sont peut-être pas elles-mêmes très pures, s'en montrait sans doute, avec d'autres, le propagateur insidieux.

En dépit de toutes ces concordances, nous tenons la calomnie pour certaine. Il est probable que l'on se trouve ici en présence d'une machination ténébreuse pour porter atteinte à l'honneur d'un homme. Si ce terrain a été choisi, c'est que l'attachement connu de Sieyès à l'argent pouvait rendre la fable plus plausible.

Un ancien directeur, qui n'était certes pas un ami de Sieyès, La Revellière-Lépeaux, a protesté contre ces allégations tendancieuses. Comment, a-t-il dit entre autres choses, le Directoire aurait-il pu recevoir,

des pots-de-vin, puisqu'il ne passait aucun marché? La caisse provenait, il est vrai, d'ailleurs, selon certains : elle aurait été constituée par des prélèvements volontaires que les directeurs opéraient sur leur traitement, en vue d'indemniser celui d'entre eux que le sort appelait à sortir de charge. Mais, à supposer cette explication exacte, le chiffre de huit cent mille francs, cité par les censeurs de Sieyès, sur lequel il s'en serait adjugé six cent mille d'après les uns et sept cent mille d'après les autres, serait hors de toute proportion avec la réalité, ainsi qu'il résulte du récit de La Revellière. Au surplus, d'où viendrait que les réclamations des anciens collègues lésés ne se fussent pas produites ou se fussent produites si tard? L'appropriation de cette tontine, qui constituait un véritable délit, portait préjudice à trois personnes au moins : Gohier, Barras et Moulin, directeurs au 18 brumaire, et sans doute aussi à La Revellière et Merlin, brutalement expulsés le 30 prairial. Or, non seulement ces deux derniers ne se sont pas plaints; mais Gohier et Barras n'ont vu dans cette affaire, dont ils se sont occupés très tardivement, qu'un prétexte à commérages hostiles. Quant à Moulin, dont la fille déclare (d'après la *Biographie Michaud*) qu'il aurait adressé une réclamation à Sieyès et que celui-ci l'aurait renvoyé à Bonaparte, il ne paraît pas avoir insisté; mais, après la publication du *Mémorial* seulement, sa famille se met en branle. La légende avait mis quelques décades à fleurir (1). — Enfin, le texte le plus sensationnel qui cherche à l'accréditer est incontestablement celui du *Mémorial*. Or, dans ce livre même, Napoléon, après avoir prétendument rapporté l'anecdote déshonorante, atteste la probité sévère de Sieyès!

L'abbé ne semble pas s'être ému en l'an VIII de ces rumeurs, qui, tout au plus, rasaient le sol. C'est plus tard, sous la Restauration, à la suite des polémiques nées de la publication du *Mémorial*, qu'il adressera de Bruxelles à Rœderer une protestation pleine d'amertume, en lui annonçant l'envoi de documents officiels qui ruinent ces misérables accusations (2).

Toujours est-il qu'après le Consulat provisoire la réputation d'intégrité de Sieyès apparaît diminuée. Non que l'on attache déjà un grand crédit à cette histoire de trésor secret. Mais la dotation attribuée au grand révolutionnaire et qui va s'ajouter à son traitement de sénateur (25 000 fr.) heurte au plus haut point les habitudes françaises et lui vaut, dans le peuple et dans l'élite, ricanements et bouderies. La *Décade philosophique*, l'organe des idéologues, ne fut pas la dernière à le critiquer (3), encore que, par un euphémisme pieux, elle le représentât comme ayant dû « obéir à la loi ». Un quatrain célèbre circule, qui est demeuré attaché à sa mémoire :

Sieyès à Bonaparte a fait présent du trône,
 Sous un pompeux débris pensant l'ensevelir.
 Bonaparte à Sieyès a fait présent de Crosne,
 Pour le payer et l'avilir (4).

Tout se passait comme si Sieyès avait «réclamé son salaire», suivant le mot haineux de Gohier (1). A la vérité, ces avantages matériels, l'abbé ne les repoussait pas, puisqu'il ne pouvait obtenir le pouvoir. Mais ils ne sauraient passer équitablement pour le prix d'une défection. La récompense nationale adoucissait seulement les malheurs du constituant désenchanté.

CHAPITRE III

L'EFFACEMENT (1800-1836)

I. — L'INSTALLATION DU CONSULAT.

La dernière partie de la vie de Sieyès est remplie de silence. Mais son rôle avait été trop grand pour qu'on s'habitât d'emblée à son abstention. Durant une année encore et davantage, ce sphinx fait naître bien des espérances, et surtout bien des inquiétudes. Tout ce qui s'oppose au Premier Consul voit en lui le chef possible d'une coalition contre le régime. Bonaparte lui-même est parfois comme surpris de sa propre victoire et surveillance, non sans appréhension, le mutisme de l'adversaire terrassé.

Pendant que le Premier Consul met sur pied le Conseil d'État, son grand auxiliaire, Sieyès, assisté de Roger Ducos, de Cambacérès et de Lebrun, choisit les vingt-neuf premiers sénateurs, ceux qui auront ensuite à nommer les autres. L'opération se fait avec rapidité. Grouvelle raconte que Sieyès dicta les premiers choix en une nuit et d'affilée, afin de placer le général en présence du fait accompli (1). Il y eut d'autres listes, préparées dans l'entourage de Bonaparte. Mais l'influence de Sieyès demeura prédominante. Les principaux membres des commissions législatives ayant l'âge requis furent nommés d'abord : Cornet, Fargues, Beaupuy, Lemercier, Lenoir-Laroche, Creuzé-Latouche, Cabanis, qui représentait aussi dans la nouvelle institution les milieux savants. Il y avait comme collègues ses confrères Berthollet, Lacépède, Monge, Volney, Laplace, Destutt de Tracy, Ducis également, qui n'accepta pas, et un écrivain devenu diplomate, puis archiviste, Resnier. Au titre des anciennes Assemblées, étaient admis Lambrechts, Cousin, Dubois-Dubais, Garat, Porcher, Rousseau, Vimar, Dailly, Lecoulteux-Canteleu, Garran-Coulon. A la demande du Premier Consul, on y adjoignait quelques officiers généraux : Kellermann, Hatry, de Lespinasse, le vice-amiral de Pléville-Le Pelley.

La seconde liste fut composée des mêmes éléments. Membre des anciennes Assemblées, généraux et savants y voisinaient. Chasset, Cor-

nudet, Cretet, Depère, Herwyn, Péré, Régnier (non-acceptant) et Vernier représentaient le Conseil des Anciens, Cholet, Villetard et Jacqueminot le Conseil des Cinq-Cents; Laville-Leroulx, Choiseul-Praslin, Røderer (non-acceptant) l'Assemblée Constituante; François de Neufchâteau et Journu-Aubert la Législative, Dysez la Convention. L'armée avait Casabianca et Sérurier, la marine Bougainville et Morard de Galles, les milieux intellectuels le peintre Vien, les savants Daubenton, Darcet et Lagrange. Il y avait en outre quelques hommes appartenant au commerce et à la finance, comme le banquier Perregaux, qui avait fourni des fonds au 18 brumaire, Sers, Drouin, Lazare Lejean; enfin des administrateurs, comme Davous et Clément de Ris, l'ami personnel de Sieyès. — Dans l'ensemble, sur les deux listes successives, le personnel politique de la Révolution l'emportait. A cet exclusivisme on opposait l'éclectisme et la largeur de vues de Bonaparte composant le Conseil d'État.

Comme il avait été convenu, Sieyès fut élu président. « Il a maintenant les mains liées », écrivait Mme Reinhard, qui s'empressait d'ajouter : « Peut-être sa nouvelle dignité le guérira-t-elle de sa mauvaise humeur » (1).

Et, dans les quarante-huit heures, on nomma les tribuns et les députés. Ce fut la ruée des candidatures et des recommandations, soit auprès du Premier Consul, soit auprès de Sieyès. Un prurit général de places agita tout le pays. Le régime comptait d'ailleurs pour s'asseoir sur toutes les ambitions à satisfaire. Aucun autre n'a jamais disposé en France de moyens aussi larges. Benjamin Constant se signala par sa double platitude, promettant presque à chacun des deux grands hommes de l'aider contre l'autre (2). Au demeurant, les contemporains s'accordent à reconnaître que Bonaparte se désintéressa un peu de cette affaire comme de la précédente et que Sieyès en demeura le maître. « C'est Sieyès qui a fait tous les choix, dit une note de la police de Condé; sur une liste de vingt présentée par le général, deux seulement ont passé, et avec beaucoup de peine (3). » Les désignations eurent lieu en grande majorité dans l'ancien personnel. On prit dans les deux Conseils du Directoire 65 tribuns sur 100 et 230 législateurs sur 300. Le Tribunal eut la composition la plus brillante; il recueillit toutes les personnalités douées de quelque relief : Daunou, Laromiguière, Benjamin Constant, Jean-Baptiste Say, Chénier, Andrieu, Chazal, Bailleul, Desmeuniers, etc. Les muets furent envoyés au Corps législatif, où Sieyès casa son frère Léonce. (Jean-François venait d'être nommé administrateur de la poste aux lettres et Barthélemy allait entrer au Tribunal de Cassation.)

Le Tribunal et le Corps législatif devaient s'assembler le 11 nivôse-1^{er} janvier, le premier au Palais-Royal, le second au Palais-Bourbon. Quant au Sénat, il siégeait déjà au Luxembourg. Dans ces trois corps, l'esprit brumairien, mais civil, se survivait. L'élite révolutionnaire, intellectuelle, bourgeoise, voltairienne et libérale, se trouvait en oppo-

sition latente avec le pouvoir personnel de Bonaparte, autoritaire, mais orienté vers la réconciliation nationale et la tolérance religieuse. Seuls pouvaient être considérés comme ayant fait défection ceux des amis de Sieyès que le prestige personnel de Bonaparte avait happés et qui étaient entrés au Conseil d'État, comme Rœderer et Régnier. Au contraire, les trois Assemblées politiques indépendantes représentaient la vieille garde républicaine face à la dictature qui s'annonçait. Retranché dans sa forteresse sénatoriale, Sieyès pouvait, à la rigueur, espérer une revanche sur le terrain de l'opposition parlementaire. Mais les historiens ont justement relevé que cette opposition ne rencontrait aucun appui dans le sentiment public. L'origine non élective du personnel le discréditait — son passé aussi : il s'agissait essentiellement d'hommes usés, qui ne s'étaient maintenus au pouvoir que par des coups de force successifs. Contre l'oligarchie révolutionnaire, la Nation sera avec Bonaparte.

Dans le public, il y avait tendance à ne pas prendre au sérieux la Constitution. A Paris surtout, où l'esprit frondeur et antiparlementaire prenait naissance, qui a duré jusqu'à nos jours. Le *Diplomate* du 28 frimaire racontait qu'un libraire avait répondu à un client qui lui demandait une constitution : « Je ne tiens pas d'ouvrages périodiques. » En province, le même scepticisme parfois se faisait jour. Une municipalité avait écrit : « Citoyens consuls, nous nous empressons de vous accuser réception de la nouvelle Constitution de l'an VIII. Nous vous promettons la même exactitude pour toutes celles qu'il vous plaira de nous envoyer à l'avenir. »

II. — PREMIERS DÉBATS : SIEYÈS ET L'OPPOSITION PARLEMENTAIRE.

Le Tribunat élit Daunou président et s'occupa d'abord d'un problème vestimentaire : il s'agissait du conflit entre la toge et l'habit.

Puis il eut à connaître d'un projet portant sur les opérations et communications respectives des autorités chargées par la Constitution de concourir à la formation de la loi. C'étaient les dispositions complémentaires des textes constitutionnels et que la vague de ces derniers rendait indispensable. On pouvait craindre cependant, à l'occasion de ce débat sur le mécanisme législatif, des discussions animées, une véritable bataille. Un incident assez vif avait été soulevé le 13 nivôse à propos du siège de l'Assemblée : le Palais-Royal, auquel beaucoup reprochaient d'être un endroit malfamé, centre des « plaisirs les plus équivoques ». Duveyrier releva le gant, évoqua les souvenirs glorieux du début de la Révolution et conclut en ces termes : « Dans ces lieux, si l'on osait parler d'une idole de quinze jours, nous rappellerions qu'on vit abattre une idole de quinze siècles ». Fâcheux début pour le pouvoir, si le public avait soutenu le tribun révolutionnaire. Mais il n'en fut rien : Duveyrier passa pour un bavard attardé et encom-



CARICATURE DE SIEYÈS. (*Bibl. Nat.*)

brant. Quoi qu'il en soit, l'opposition parlementaire s'agitait dans l'ombre, près de Sieyès et près de Mme de Staël. Benjamin Constant, membre du Tribunal, s'éleva avec force contre le projet sur le mécanisme législatif, qui était empreint d'un incontestable esprit autoritaire. « Le but de ce projet, disait Benjamin Constant, est de nous présenter pour ainsi dire les propositions au vol, dans l'espérance que nous ne pourrions pas les saisir, et de leur faire traverser notre examen comme une armée ennemie. » Et il évoquait le régime de servitude et de silence qu'on prétendait imposer aux Français. Le discours de Benjamin Constant fit le vide autour de Mme de Staël, qui, le soir, ne reçut guère que des lettres d'excuses à un dîner qu'elle avait donné. Mais il eut dans le Tribunal, et même au-dehors, un assez grand retentissement. Dans cette affaire, le Gouvernement finit par l'emporter. Au Tribunal cependant, une résistance caractérisée avait réuni un tiers des voix. Au Corps législatif, les conseillers d'État durent prendre un ton conciliant.

Malgré tout, l'opinion publique prit parti contre les survivants du parlementarisme; et il apparut que Sieyès s'était fait, comme le dit Mme Reinhard, beaucoup d'illusions sur la possibilité d'une opposition efficace dans le Tribunal (1). Derrière Benjamin Constant, la *Gazette de France* cherche à mettre en cause l'éternel et silencieux conspirateur des Assemblées révolutionnaires. Derrière Sieyès lui-même, certains croyaient, dit Vandal, apercevoir « la faction d'Orléans, toujours prête à pousser au désordre pour pêcher en eau trouble » (2). Nul doute que Bonaparte ne fût pour quelque chose dans ces attaques. Sieyès demeurait à ses yeux le grand, l'impénétrable adversaire qu'une fois de plus il fallait abattre. Il l'avait attaqué déjà dans ses amitiés : le 12 nivôse, il avait refusé à Grouvelle le poste de La Haye.

III. — L' « EXIL » DE SIEYÈS.

Au surplus, vis-à-vis d'un vaincu, le général avait peu de ménagements à prendre. Sieyès fut averti que sa présence à Paris, gênante pour le régime dans la mesure où elle donnait à l'opposition un centre, pouvait le compromettre lui-même. S'il faut en croire Mme Reinhard, le Premier Consul l'aurait fait venir et lui aurait tenu ce langage : « Citoyen, votre maison sert de rendez-vous à tous les mécontents. Aucun gouvernement ne le tolérerait; et vous ferez bien de vous retirer quelque temps à la campagne. » Sieyès s'inclina. « Il ne lui restait pas d'autre parti à prendre, ajoute aigrement Mme Reinhard, abandonné comme il l'était de tous ses partisans (3). »

Il se retira chez Clément de Ris, après avoir informé ses collègues qu'il s'abstiendrait pendant quelque temps de présider le Sénat. Dès le 21 nivôse, le bruit de sa disparition avait couru à la Bourse et y avait causé de l'émotion; un mouvement de baisse s'était produit. Bona-

parte avait compté sans la vénération superstitieuse qui s'attachait encore au nom de son grand rival. L'effervescence des esprits se traduisait parfois sous une forme plaisante. *Si es, ubi es?* disait-on par calembour. Mais on racontait aussi des scènes sinistres. Sieyès aurait été conduit au château de Ham avec douze tribuns, en raison d'un vaste complot. Dans les milieux politiques, la terreur renaissait. Un des familiers de Sieyès donnait-il un dîner, nombre d'invités s'excusaient, comme on l'avait fait quelques jours plus tôt pour Mme de Staël (1).

En vue de calmer l'opinion, le *Moniteur* publiait, le 22, la note suivante : « Paris, le 21 nivôse. — On affecte de répandre les bruits les plus ridicules; la malignité les produit, l'irréflexion les recueille et l'inquiétude les propage. Dans un moment où l'une des autorités républicaines, destinée par sa nature même à une activité peu fréquente, est inactive, un de ses membres est allé chercher à la campagne quelques jours d'un repos nécessaire à sa santé. Aussitôt on suppose un motif secret à cette absence. Ensuite on commente cette supposition et, avant la fin du jour, ce n'est plus d'une absence volontaire et secrète qu'il s'agit, mais d'un grand événement à la suite duquel un sénateur célèbre aurait perdu sa liberté. On nomme le château fort qui le recèle. On racontera peut-être demain tous les détails d'une vaste conspiration; et personne ne dira que le citoyen Sieyès est à quelques lieues de Paris, dans une maison de campagne qui appartient à son collègue et ancien ami, le citoyen Clément de Ris. » — Le *Moniteur* était, depuis le 7 nivôse, journal officiel. Telle était donc la thèse du gouvernement.

Pendant l'absence de Sieyès, le bruit courut, entretenu par la presse et sans doute favorisé par le pouvoir, qu'on allait remanier les choix législatifs. Certains demandaient un plébiscite qui, dans leur pensée, aurait improuvé les désignations faites par Sieyès. D'autres annonçaient que quelques tribuns, « se sentant repoussés par l'opinion », se démettraient de bonne grâce. Il est évident que Bonaparte songeait à réduire l'opposition parlementaire. Mais, finalement, il recula, comme il devait souvent le faire, plus tard, devant les sanctions à prendre à l'égard des généraux défaillants.

IV. — L'HEURE DU DISCRÉDIT.

Sieyès revint au bout de quelques jours et reprit son fauteuil de président. Sandoz-Rollin raconte que Bonaparte s'était expliqué avec lui à leur commune satisfaction (2). De fait, l'un et l'autre avaient intérêt à éviter un éclat. Bonaparte jugeait Sieyès assez diminué par cet incident. Tous les moyens indirects étaient d'ailleurs employés pour ajouter à son discrédit. On lit dans le *Diplomate* du 26 nivôse ces bien curieuses lignes : « Je fis hier un cours de politique sur le quai Voltaire. Ce quai est rempli de gravures, comme on sait.... Aujourd'hui ce ne

sont que des généraux, tous en costume de commandement.... Je cherchais celle de Sieyès, je ne sais pourquoi.... Sieyès consul, Sieyès directeur, Sieyès législateur, tous avaient disparu. A leur place, on avait mis des abbés Sieyès. — Comment des abbés? — Oui, citoyen, des abbés. Une chevelure ronde et bien coiffée, à double rang, une calotte luisante, une figure fraîche, un rabat, un habit noir, et, au bas : l'abbé Sieyès. » « Quelle inconstance dans les opinions du peuple de Paris! écrivait le 3 pluviôse Sandoz-Rollin. Le sieur Sieyès, qui avait inspiré tant d'enthousiasme à son retour de Berlin, est tombé dans un oubli profond, personne ne parle de lui et personne ne le regrette. » On racontait un entretien qu'il aurait eu avec le Premier Consul, où il se serait montré embarrassé et déconcerté, et où Bonaparte lui aurait dit : « Perdu comme vous l'êtes dans l'esprit de tous les partis, vous n'aurez bientôt plus d'autre défenseur que moi (1). »

Le pouvoir du général s'affermissait chaque jour davantage. L'adhésion des masses faisait sa force. Les résultats du plébiscite furent enfin communiqués : 3 012 569 oui contre 1 562 non. Le nombre des acceptants excède de plus de 1 200 000 celui qu'obtint la Constitution de 1793, constate officiellement Rœderer, et d'environ 2 000 000 celui qu'obtint la Constitution de l'an III, malgré le retour de la liberté.

Et c'est le grand effort administratif de l'an VIII, dont tout l'honneur personnel revient à Bonaparte, mais où la trace des idées de Sieyès demeure visible. Ainsi Bonaparte, qui déjà utilisait comme instrument de règne le Conseil d'État — conception de Sieyès — avait adopté les vues de l'abbé en ce qui concerne l'augmentation du nombre des ministères. Cambacérès lui ayant objecté que les grandes fonctions perdraient de leur prestige à se multiplier, il y revint sous une autre forme, en créant dans les divers ministères des directions générales plus ou moins autonomes, confiées à des conseillers d'État (2). De même, l'institution des préfets dérive des plans de Sieyès (3). Le *Moniteur* du 10 frimaire parlait de vingt-cinq grandes divisions, qu'on appellerait probablement préfectures; chacune d'elles serait subdivisée en un certain nombre de cantons ou districts. La loi de pluviôse avait adapté la réforme au cadre départemental. Tout en redoutant l'action politique de Sieyès, Bonaparte proclamait, le cas échéant, son influence sur les institutions. Il y trouvait le double avantage de légitimer sa propre action et de compromettre un rival. Recevant en ventôse les préfets, que lui présentait Lucien, ministre de l'Intérieur, il leur disait que le temps de l'ordre, du repos, était venu; et il ajoutait ces paroles : « Le grand problème de la Révolution était de rendre au peuple tous ses droits et de faire qu'il n'en abusât point. Jusqu'à présent, on lui avait bien rendu ses droits; mais c'est l'idée que le citoyen Sieyès a réalisée dans la Constitution qui a rempli la grande condition du problème. En faisant former des listes de citoyens probes et éclairés, dans lesquelles seront pris tous les fonctionnaires publics, elle a assuré au peuple français une repré-

sensation toujours honorable. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de véritable représentation nationale. Cette seule idée du citoyen Sieyès a plus fait pour la République que plusieurs victoires. »

V. — SIEYÈS ET L'OPPOSITION JACOBINE.

Un pareil éloge peut surprendre. Il n'était pas prononcé sans intention. Il s'agissait de maintenir officiellement l'alliance Bonaparte-Sieyès. Il s'agissait aussi d'englober l'ancien oracle de la Révolution dans le mouvement autoritaire et de le discréditer auprès des milieux jacobins : ceux-ci, faute de mieux, désemparés et impuissants qu'ils étaient, se sentaient portés à quelque sympathie pour la victime illustre du « tyran ».

Les Jacobins, à cette époque, ne représentaient pas la masse ; mais ils demeuraient un élément redoutable d'agitation clandestine, le ferment possible d'émeutes et de révolutions nouvelles.

Dans le courant de germinal, le bruit d'un complot jacobin se répandit ; la conspiration aurait été découverte et quelques-uns de ses auteurs auraient été arrêtés. Naturellement, on insinuait que l'Angleterre en tenait secrètement les fils : son but n'était pas seulement politique, mais économique ; à travers toutes ces combinaisons, elle cherchait à affamer la France. La police était inquiète ; un rapport du 21 germinal déclare : « Les soupçons semblent s'attacher aujourd'hui plus particulièrement sur les citoyens Sieyès et Barras. Mais la difficulté de s'établir auprès du premier surtout a rendu nulles les mesures prises à cet effet jusqu'à présent (1). » — Dans le camp des émigrés, on était convaincu que le gouvernement était en proie à de graves difficultés intérieures. « Il y a division entre Bonaparte d'une part et Sieyès, Cambacérès, Lebrun et Talleyrand de l'autre, écrivait le 4 floréal, d'après des lettres reçues de Paris, Fauche-Borel au prince de Condé (2). On reproche à ce premier de vouloir usurper l'autorité, en se réservant, s'il ne pouvait la conserver, de pouvoir la remettre aux Bourbons. Le général Bernadotte et le général Lasne se sont présentés chez le Consul en se servant de termes menaçants ; Bonaparte a voulu faire arrêter Bernadotte, mais le général Lefèvre lui a fait des représentations qui l'en ont empêché. Lucien Bonaparte s'est rangé du côté de Sieyès, ce qui lui a valu, dans une assemblée de ministres, quelques soufflets de la part de son frère ; on s'attend dans Paris à une crise violente. »

Au milieu de ces événements, Bonaparte affectait un grand calme, passait une revue aux Tuileries, présidait la séance publique de l'Institut. Toutefois, le *Journal des Hommes libres* avait été suspendu, et la liberté d'affichage supprimée. Fouché même était invité à arrêter une liste d'individus « accoutumés à vivre de mouvements révolutionnaires ». Mais le ministre de la Police, au cours d'une scène violente,

intimida Bonaparte; et la répression tourna court. Le *Journal des Hommes libres* reparut.

En sous-main, la police continuait à exercer sa surveillance. Le nom de Sieyès figurait souvent dans les rapports, soit que la mention correspondît à la réalité des choses, soit que Fouché, qui le détestait, tânt à exciter contre lui Bonaparte. Il est signalé, le 1^{er} floréal, que, deux ou trois fois par décade, il y a des réunions à l'hôtel des Monnaies et que les citoyens Barras et Sieyès s'y trouvent (1). Le 22 floréal, un autre rapport note : « Les exclusifs se regardent en ce moment comme des persécutés.... Le nommé Fournier... a dit qu'ils comptaient sur quelques-uns des anciens directeurs et sur Merlin (de Thionville), qu'on leur avait bien parlé de Sieyès, mais qu'ils n'osaient y compter, parce qu'il ne s'était jamais montré franchement dans les divers mouvements qui ont eu lieu depuis la Révolution (2) ».

Cette méfiance ne devait pas tarder à disparaître, car, le 24 floréal, on trouve aux mêmes sources (3) : « Les exclusifs paraissent convaincus que les thermidoriens veulent renverser le Gouvernement; ils sont décidés à seconder ce parti, dans l'intention de l'abattre ensuite pour en revenir à la Constitution de 1793, avec des modifications. L'agent qui les suit sans relâche assure que les citoyens Barras, Sieyès et Merlin (de Thionville) ont donné, il y a deux ou trois jours, rendez-vous à Passy, dans une maison tierce, à plusieurs exagérés (4). » C'était l'alliance éternelle contre le pouvoir de factions hostiles entre elles. Sieyès s'y comportait avec cet embarras propre aux modérés que l'extrême gauche éprouve un intérêt subit à mettre en vedette. A la réunion de Passy, il était demeuré muet; et rien n'avait été arrêté. Mais le mouvement s'accroît; et bientôt le nom de Sieyès est considéré par les révolutionnaires comme un drapeau — provisoire, bien entendu, car les exclusifs n'aiment au fond ni l'abbé ni son clan. Leurs hommes, ce sont « les Antonelle, les Félix Lepeletier, les Jourdan, qu'ils voudraient voir à la tête des affaires (5) ».

VI. — UNE ATMOSPHÈRE DE CONSPIRATION.

La clientèle familiale qui entourait Sieyès s'en mêlait. Ses frères avaient largement profité de sa gloire. Tous nantis de postes importants, ils aspiraient à monter plus haut, en poussant au sommet le chef de la *gens*. Les femmes n'étaient pas en retard dans cette frénésie d'honneurs et de places. La femme de l'administrateur des postes en particulier tenait souvent « des propos contre le Gouvernement » et se plaignait que Sieyès n'eût pas été nommé consul (6). Aux uns et aux autres, l'orientation de mouvement importait assez peu : ils en attendaient les profits.

L'attitude toujours expectante de Sieyès prête d'ailleurs à toutes les interprétations. La police, qui s'occupe de lui pendant tous les mois

suivants, lui attribue les intentions les plus diverses. Quelquefois on le représente avec Chénier, Chazal et autres, comme entièrement dévoué aux exclusifs, qui du moins s'en vantent (11 prairial) (1). Le plus souvent, sous l'empire des anciennes rumeurs, on l'apparente au « parti d'Orléans » ou on l'en fait le chef. Ce parti est censé influencer les rédacteurs de la *Gazette de France*, des *Nouvelles politiques* et du *Journal des Débats* et leur faire « presque propager des principes aristocratiques pour corrompre l'esprit public ». Il a, dit-on, sa police à lui, « chargée de travailler sourdement à ne fixer l'attention des Français que sur les talents militaires du général Premier Consul, pour affaiblir l'idée que l'on a de sa science administrative » et pour pousser la France, avide de paix, vers « un individu de la maison de Bourbon » (3 messidor). Mais on constate que « cette faction a connu beaucoup d'inquiétudes depuis nos derniers succès en Italie (2) ».

Bonaparte en effet avait quitté Paris au milieu de floréal, pour aller combattre au-delà des Alpes. En son absence, tous les éléments politiques adverses s'agitaient.

Les royalistes, soutenus par les Anglais, étaient, de beaucoup, les plus dangereux. Ils bénéficiaient de complicités jusque dans les rangs de l'extrême gauche. Certains exclusifs s'étaient mis en rapport avec Cadoudal et lui avaient fait valoir la nécessité d'abattre l'adversaire commun. Il n'est pas sûr que ces offres aient été acceptées. Mais des communications assez vagues se nouèrent. L'impatience des uns et des autres s'explique par un appétit de places. Ils songeaient à des procédés violents. « D'anciens militaires, réunis à quelques Jacobins forcenés, conçoivent le projet de tuer Bonaparte sur la route de sa campagne de la Malmaison », dit Villiers du Terrage dans ses *Mémoires* (3).

Au contraire, le tiers parti, dont Sieyès est le chef, dispose des honneurs. Il ne lutte que pour l'influence réelle, avec la réserve et la prudence qui caractérisent les hommes pourvus. En dépit des affirmations de la police, ses attaches orléanistes sont douteuses (la maison d'Orléans était réconciliée avec la branche aînée). Rœderer y voit surtout des *brumairiens mécontents*. Ce qui les unissait, c'était moins un plan arrêté que la convergence permanente de leurs velléités et de leurs regrets. Ces hommes, qui subissaient le Consulat, appelaient de leurs vœux, dit Vandal, « un régime moins despotique et plus exclusif, moins national et plus parlementaire, moins brillant et plus paisible (4) ». Sentant l'aventure où s'engage Bonaparte pleine d'aléas, ils songent déjà au remplacement du maître.

Les conjurés de brumaire n'ont pas besoin de rétablir entre eux le contact : ils l'ont gardé. Le 19 de chaque mois, un déjeuner commémoratif les réunit. A Auteuil d'autre part, centre habituel des idéologues, des conciliabules s'organisent. — Par ailleurs, La Fayette et Carnot étaient rentrés. Ce dernier était même ministre de la Guerre ; et l'on se demandait si l'on ne ferait pas appel à l'un d'eux.

Le lendemain du départ de Bonaparte, un comité peu nombreux

s'était formé, composé des plus chauds partisans de Sieyès et de ses plus intimes amis. On envisagea la mort du général et les précautions à prendre dans l'intérêt des Conventionnels régicides, car un bouleversement de régime pouvait menacer la plupart de ces hommes dans leurs biens et jusque dans leur vie. A cette réunion tous se rendirent, sauf Lucien et Boulay. Divers choix furent discutés pour le remplacement éventuel de Bonaparte. Finalement, Carnot, dont Sieyès s'était rapproché, rallia la majorité des suffrages : il était régicide, et son caractère militaire était moins marqué que celui des généraux dont on avait envisagé le nom : Masséna, Bernadotte, Moreau, La Fayette lui-même. — Tous ces pourparlers sont évoqués dans une conversation mystérieuse qui se tient le soir du 10 prairial à Mortfontaine, chez Joseph Bonaparte, et dont Girardin et Miot de Mérito nous ont laissé le récit (1).

Aussi bien les frères du Premier Consul étaient-ils un peu inquiets de ces intrigues — non qu'ils les jugeassent scandaleuses en elles-mêmes, puisque leur nom y avait été prononcé, mais, à leur gré, trop faiblement ; — et ils en nouaient d'autres, à leur profit.

Quant à Fouché, il rêvait sans doute d'une monstrueuse conjonction entre les Jacobins et les royalistes, pendant que Talleyrand s'apprêtait à trahir, au bénéfice de l'Angleterre principalement.

Mais la population parisienne demeurait calme ; Bonaparte y trouvait son plus solide appui.

Le 16 prairial, la nouvelle que Bonaparte était entré à Milan avait causé une grande joie. Mais la reddition de Gênes l'effaça bientôt ; et les rumeurs répandues d'abord (1^{er} messidor) sur la bataille de Marengo confirmèrent la fâcheuse impression. Certains croyaient que Bonaparte était mort, d'autres qu'il était vaincu. Le lendemain, vers onze heures, arriva un courrier qui annonçait la victoire ; et la situation fut métamorphosée en un instant. On ne connaît guère d'autre victoire française qui ait produit semblable effet : ce fut une explosion d'allégresse populaire et l'arrêt apparent de toutes les machinations politiques.

A son retour, qu'il brusqua, Bonaparte s'enquit des projets qui avaient été conçus pour son remplacement. Selon Grouvelle, il parla à Sieyès de la désignation légale et secrète par le Sénat d'un successeur éventuel ; et il prononça, pour sonder son interlocuteur, le nom de Carnot. L'abbé feignit de ne pas comprendre. Il vivait dans la solitude et, n'étant au fait de rien, ne pouvait avoir d'avis. Il finit par dire : « Tout ce que je sais, c'est que, si Carnot est mis là, c'est à nous d'émigrer. — Je vois bien, répondit Bonaparte, que vous n'êtes pas pour cet homme (2) ». En fait, Sieyès avait esquivé le piège.

Cependant, la haine sourde des partis opposants ne désarmait pas. Au contraire, dans la période qui suit, les complots pullulent : complots jacobins, complots militaires, complots royalistes. L'assassinat du Premier Consul était plus que jamais à l'ordre du jour. Beaucoup

sentaient son existence à la merci d'un hasard. Et, dans l'entourage même de Bonaparte, le problème de la succession se posait. Une intrigue dynastique était ourdie par Joseph et Lucien. Quelques mois plus tard, le 10 brumaire an IX, paraîtra la brochure célèbre intitulée *Parallèle entre César, Cromwell, Monk et Bonaparte*. Lucien l'avait inspirée, afin de créer en faveur de l'hérédité un courant d'opinion. Après avoir comparé Bonaparte aux trois personnages historiques (pour l'en distinguer et l'élever plus haut), le texte concluait : « Le sort de trente millions d'hommes ne tient qu'à la vie d'un seul homme. Français, que deviendriez-vous, si à l'instant un cri funèbre vous annonçait que cet homme a vécu?... Chaque jour, vous pouvez retomber sous la domination des Assemblées, sous le joug de S... ou sous celui des Bourbons. » La version la plus généralement accréditée est que l'initiale mystérieuse désignait Sieyès. Dans la seconde édition toutefois (il y en eut deux en quatre jours) on lisait « sous le joug des militaires », ce qui faisait croire, dit Miot de Mérito, que dans la première il fallait lire : « sous le joug des soldats (1) ».

Ce fut dans l'opinion républicaine un soulèvement. Bonaparte se sentait flatté dans ses préoccupations royales, car lui aussi, comme ses frères, songeait à l'hérédité du pouvoir. Mais le pamphlet, manquant de mesure, devenait compromettant. Lucien fut désavoué, envoyé comme ambassadeur à Madrid et remplacé à l'Intérieur par Chaptal.

Ainsi, un an après brumaire, et malgré les multiples accidents survenus, Sieyès est toujours considéré comme la personnification de la République parlementaire. Pour tous ceux qui ne s'inclinent pas devant la perte des libertés françaises, il demeure une espérance.

C'est que, depuis la fin de l'an VIII, il prend insensiblement la figure d'un conspirateur. La police ne l'ignore pas. Elle n'a cessé de signaler en particulier la collusion de la « faction orléaniste » avec l'opposition jacobine, résolue à faire flèche de tout bois. Les exclusifs entendent se faire de la faction un point d'appui et se répandent en éloges sur Sieyès et l'ancien Directoire. Ailleurs, ce sont au contraire les orléanistes qui sont représentés comme désireux de s'adosser aux Jacobins. Un rapport prête même à Sieyès l'initiative d'un rapprochement avec Félix Lepeletier. « Lepeletier, qui est fort bête, aurait donné dans le piège, s'il n'eût été averti à temps par ses amis (2) ». La police n'en est pas à une contradiction près! On relève encore que Sieyès a chez lui « un individu qui écrit parfaitement l'anglais, à qui il a défendu de fréquenter aucun endroit public, qu'il reçoit beaucoup de monde pendant la nuit, etc. (3) ». — Au total, les contacts entre brumairiens et Jacobins ne paraissent pas niables, sans qu'on puisse dire très exactement lequel des deux partis avait le premier recherché l'autre. Il y avait orientation commune des mécontentements, mais aucune alliance définitive n'était contractée.

Dans les premiers jours de messidor an VIII, un dîner eut lieu entre tous les amis de Sieyès. Chénier, Duval, Chazal, Hardy, notamment, y assistèrent. On discuta le lieu où l'on pourrait se réunir par la suite sans

crainte d'être observé, et on convint « des moyens de se rattacher enfin les principaux chefs des exagérés ». La faction orléaniste est toujours signalée comme la plus puissante, comme la plus dangereuse. On parle d'une action par voie de pamphlets, et d'affiliations nombreuses dans les armées (1).

Ces conspirations sous le manteau de la cheminée, dirigées secrètement, et d'ailleurs sans grande conviction, par Sieyès, ne pouvaient évidemment se passer sans projets constitutionnels. D'après la police, il circule, vers le milieu de messidor, parmi quelques membres du Tribunat et du Corps législatif, des exemplaires d'une nouvelle constitution. L'abbé en est, comme de juste, l'auteur. C'est, écrit-on, un « mélange impraticable de monarchie et de démocratie ». Une femme d'intrigue, comme dirait Molière, qui se fait appeler tantôt Mlle Verne et tantôt Mme Latour, a été chargée par Bailleul de prôner en tous lieux Sieyès, de le représenter comme « le seul homme d'État qui puisse bien gouverner ». Sa consigne est aussi de mettre Moreau « au-dessus de tous les militaires de l'Europe (2) ».

Toujours est-il que Sieyès prend des allures de plus en plus mystérieuses. Les visites ne sont introduites chez lui que le soir, quelquefois pendant la nuit, et presque toujours par la porte de derrière de sa maison. Il s'absente quelquefois pour aller à la campagne; mais il laisse ignorer sa résidence à tous; en son absence, un commissionnaire muet vient chercher ses lettres. Cependant sa belle-sœur, moins prudente, ne cache pas qu'il cherche à grossir son parti (3).

Avec les royalistes purs, avec les chouans, la collaboration était difficilement concevable. Néanmoins, une certaine convergence des propagandes s'établit. Un pamphlet intitulé *Avez-vous peur?* et faussement signé Sieyès, mais en réalité rédigé par un agent du roi, tendait à prouver, pour rassurer l'opinion, que le monarque, à sa rentrée, n'exercerait aucune vengeance, n'infligerait aucune peine. A la réunion royaliste du café Jarry, rue Saint-Denis, le nom du grand adversaire des privilèges était parfois prononcé comme celui d'un homme qui pouvait « beaucoup influencer sur le sort de la République (4) ».

De toutes ces factions brouillonnes, prêtes à des coups de main violents, Sieyès d'ailleurs se méfiait par instinct. L'attentat de la rue Saint-Nicaise (3 nivôse an IX), exécuté par des royalistes, mais qui donna lieu à une répression farouche des menées jacobines, le confirmera dans ses appréhensions naturelles. Ses préférences allaient aux éléments modérés de l'opposition.

Vers la même époque, l'entente avec La Fayette était étroite. Celui-ci voyait souvent Sieyès (5). Toute rivalité d'orgueil était exclue entre eux. Dans les conditions politiques de 1800, La Fayette n'était qu'un revenant illustre. Sieyès représentait la force à peine refroidie encore des Assemblées révolutionnaires.

Peu à peu, la coalition des intérêts froissés s'agglutinait autour du

président du Sénat. Elle avouait deux objectifs : le retour aux principes de l'an III — la défense de la paix.

« Les anciennes créatures de l'ancien Directoire, dit encore un rapport de police, tiennent beaucoup à ce sénateur parce qu'elles le croient capable de rétablir une constitution pareille à celle de l'an III et qu'on verra reparaître les hommes qui ont figuré pendant sa durée (1). »

Par ailleurs, la paix répondait alors à un besoin universel. L'effort des conjurés était de faire croire que Bonaparte la rendait impossible.

Vers le 21 messidor, grande réunion chez l'abbé d'anciens Conventionnels. On cherche le moyen de revenir aux principes constitutionnels antérieurs (2). Entreprise difficile ! Un appel aux armées est proposé, puis rejeté après discussion. On convient d'attendre le départ du général Premier Consul pour prendre les mesures nécessaires. Sans doute Sieyès, conspirateur découragé et nonchalant, avait-il retenu l'action de ses amis. Il manquait d'enthousiasme pour la restauration d'un ordre de choses qu'il avait puissamment contribué à détruire et dont la nécessité l'obligeait à se faire désormais le défenseur. On le reconnaît encore à ce trait de prudence : les conjurés prévoient eux-mêmes leur échec et ils tiennent une maison toute prête à Épinay pour s'y cacher en cas d'alerte. — Au point de vue militaire, on redoute l'état-major de la place de Paris, qui est dévouée au Gouvernement, et on place toute sa confiance en Jourdan.

Le 4 thermidor, devant un comité qui s'est réuni chez un grand ami de Sieyès, aux environs de Paris, l'augure sénatorial développe un plan de pacification générale. Il soutient qu'il faut changer la forme du Gouvernement pour la rendre durable (3).

La solidité de l'agrégat dont Sieyès est le centre inquiète l'autorité. Le 10 thermidor, le préfet de police se dit informé qu'il existe une faction puissante dont le but paraît être de renverser le Gouvernement. Elle embrasse probablement toutes les autres, ou du moins les dirige et les conduit à son gré. Il y a à Paris 30 000 hommes qui n'attendent que le moment favorable pour prendre le parti de Sieyès. Le plan est arrêté. Pour l'exécution, on poussera par tous les moyens le général Premier Consul à se rendre aux armées. Sieyès lui-même a dit à un vieux sénateur qu'il fallait prendre patience jusqu'à la fin de l'été, qu'à cette époque il y aurait de grands changements (4). La masse des exclusifs exulte, bien que certains chefs résistent encore. Elle déclare que Sieyès peut seul sauver la République, que sans lui toutes les institutions seraient abolies ou tomberaient en désuétude, qu'insensiblement la France retournerait à l'Ancien Régime.

Chose curieuse, Sieyès, qui a toujours été un grand adversaire de l'Angleterre, est donné comme ayant maintenant des intelligences britanniques. Un agent secret de l'Angleterre le voit de temps en temps ; « le fait est sûr (5) ».

Ainsi, selon la version officielle, Sieyès tient tous les fils. Les amis du Prétendant, qui voudraient s'appuyer sur l'Angleterre, n'y réussiront

pas. Ceux des exclusifs qui songent à une émeute populaire ne seront pas plus heureux. Tout doit s'évanouir devant « le profond machiavélisme du grand vicaire de Chartres ». Il connaît, disent les uns, le plan des orléanistes. Il possède, déclarent les autres, le secret des démagogues. Ses frères l'affirment sûr du résultat de son entreprise : il ne recherche point la puissance pour lui-même ; son ambition est de placer à la tête du gouvernement un homme de sa main. Il n'a qu'un obstacle à vaincre, ajoutent-ils, c'est l'amour des troupes pour le Premier Consul. S'il ne dispose que d'une poignée d'hommes, ce sont les plus chauds, les plus entreprenants (1).

De fait, Sieyès avait des agents partout, collaborateurs sans doute bénévoles, que désignent nommément les rapports. Il voyait beaucoup d'étrangers de passage à Paris, le tout clandestinement. Sa famille se déployait toujours, clabaudant contre le gouvernement, soulignant la surprise des ambassadeurs à ne plus traiter avec le grand homme d'État (2). Tous les émissaires assurent qu'on se prononce contre le pouvoir à cause de la continuation de la guerre : ni sur le continent, ni sur la mer, la paix n'est assurée.

La paix, tel est en effet le leit-motiv de la conjuration, mais une paix savante, philosophique, que Sieyès peut seul construire. Duveyrier, qui participe à la cabale et chez qui l'on se réunit lorsqu'on ne le fait pas chez un agent de Sieyès, à Villiers-la-Garenne, ou chez la dame Vestris, déclare partout que le Premier Consul sera obligé d'appeler le grand homme, que certaines puissances, et notamment la Prusse, n'ont de confiance qu'en lui (3). Toute la faction opposante affirme que l'illustre diplomate a préparé le partage de l'Europe et qu'il sera exécuté d'après ses plans et ses combinaisons (4).

Pour l'anniversaire de brumaire, il y a différentes réunions, dont deux se tiennent chez le restaurateur Rose, dans des salles différentes ; l'une est composée des députés des départements, l'autre de personnes qui ont participé aux journées fameuses, telles que Sieyès, Talleyrand, Duroc, Bourrienne, Volney, Bruix, Regnaud, Rœderer et autres. Dans ce milieu quasi officiel, Sieyès tient un langage sibyllin, qui n'est peut-être conformiste qu'en apparence : « Aux députés des départements et à tous ceux qui comme eux sont amis du gouvernement ! (5) ».

VII. — LA VIE SOUTERRAINE DES ASSEMBLÉES.

L'approche du 1^{er} frimaire an IX, date d'ouverture de la session du Tribunat et du Corps législatif, multipliait les allées et venues. La maison du sénateur Choiseul-Praslin devenait l'un des foyers des intrigues parlementaires. On y voyait, de plus, beaucoup d'émigrés, rayés ou non. On y parlait de Sieyès avec « une vénération qui tenait de l'idolâtrie ». Sieyès lui-même était l'objet dans sa demeure de toutes les assiduités. Certains se plaignaient de n'avoir pu encore approcher le thaumaturge (6).

Point de mire de tous les partis, Sieyès reprenait goût à sa notoriété, bien qu'il fût trop perspicace pour ne pas voir que le succès qui lui était fait mesurait la faiblesse même de ses zélateurs et leur impuissance. Il entretenait une correspondance suivie avec l'étranger, spécialement avec l'Allemagne et l'Italie. Il voyait assidûment les ambassadeurs. Ses frères répandaient le bruit que l'Angleterre et Pitt lui-même rendaient le plus éclatant hommage à ses talents diplomatiques (1). Déjà il jouait en imagination ce rôle de distributeur de places qui lui agréait si fort. Des réunions se tiennent où l'on s'occupe des changements à faire dans les ministères et dans les principales préfectures, des partisans à placer aux postes importants. Pour tous ces colloques, Bailleul est alors le grand agent de liaison. Sieyès, d'ordinaire si prudent, va jusqu'à s'enhardir dans ses propos. Il déclare que le gouvernement est un assemblage monstrueux de plusieurs systèmes opposés entre eux et dont la durée lui paraît « évidemment » impossible : le péché contre la logique est à ses yeux le plus grave ! Il le reprochait déjà aux institutions directoriales. Sa célébrité retrouvée lui donne des ailes. Aussi bien Bailleul affirme-t-il que, si le peuple et les armées voyaient Sieyès à la tête du gouvernement, l'ascendant des généraux les plus renommés ne serait bientôt plus à craindre ! (2)

C'est que l'hiver était mauvais pour le pouvoir. L'attentat royaliste du 3 nivôse avait brutalement révélé les dangers auxquels était exposé le Premier Consul. Et la répression violente qui suivit, et que Bonaparte orientait délibérément du côté jacobin, attestait de sa part une incomplète maîtrise de soi. Sieyès observait et se taisait. Le 15 nivôse, le Sénat avait approuvé les mesures de déportation prises par le gouvernement, déclarant qu'elles étaient conservatrices des textes constitutionnels. C'était une sorte de sacrifice à l'émotion générale, en un moment où les véritables acteurs du drame n'étaient pas connus (ils allaient l'être dans les semaines suivantes). Mais, dès le début de pluviôse, une certaine agitation se manifeste au Tribunal, où le projet sur les tribunaux spéciaux est vivement critiqué. On s'indigne de dispositions qui permettront à Bonaparte d'avoir dans chaque département une sorte de tribunal révolutionnaire à lui pour l'exécution de ses vengeances. Sieyès avait dit d'abord : « Laissez faire le Gouvernement ; il s'enferrera de lui-même. » Quand il voit la loi sur le point de passer, bien qu'avec une majorité faible, il s'exalte à son tour : « C'est nous, dit-il à Ginguené, qu'on veut atteindre ; c'est notre énergie que l'on redoute ; et ce sont les royalistes qui profiteront de tout ceci (3). » Il ajoute, comme pour se rassurer : « Heureusement nous avons des ressources et des moyens auxquels on ne s'attend pas. Chénier va écrire, j'écrirai de mon côté et nous pulvériserons ceux qui cherchent à nous écraser. » — Écrire ! Quel anachronisme !

Mais, dans la tempête, tous se resserrent autour de lui. Bailleul, Chénier, Ginguené, Gauthier (de l'Ain) et d'autres n'ont plus que le nom de Sieyès à la bouche. Les Jacobins n'élèvent plus de réserves

sur son compte. Les « exclusifs les plus prononcés » disent en floréal que Sieyès veut se rapprocher des démocrates parce qu'il s'aperçoit qu'il s'est trompé. Qu'on se garde de le rejeter, car il a « de grands moyens ! » (1).

A la session de l'an X, l'opposition devenant plus ardente, on pratique l'épuration des Assemblées. La Constitution n'avait pas prévu explicitement la procédure à suivre en vue du renouvellement annuel du cinquième, auquel il fallait procéder pour la première fois. Sur l'interprétation des textes constitutionnels, la compétence appartenait au Sénat. Il eût été normal de tirer au sort les membres à remplacer. Garat, Lambrechts, Lecoulteux-Canteleu le proposèrent vainement. Sieyès ne dit rien, mais son visage « s'éclairait ou s'obscurcissait à mesure qu'on parlait pour ou contre ». Finalement, on décida que le Sénat désignerait par scrutin les quatre cinquièmes favorisés du Tribunat et du Corps législatif. Furent ainsi exclus du Tribunat beaucoup de libéraux : Bailleul, Benjamin Constant, Chazal, Chénier, Daunou, Ganilh, Ginguéné, Isnard, Laromiguière, J.-B. Say. D'autre part, une réorganisation de cette Assemblée intervint, qui la priva de tout rôle utile ; elle devint une sorte d'annexe du Conseil d'État. Quant au Corps législatif, il fut, lui aussi, souvent dessaisi, Bonaparte prenant de plus en plus l'habitude de demander inconstitutionnellement au Sénat des sénatus-consultes, à la place de lois qui auraient dû être soumises au Tribunat et au Corps législatif.

Aussi l'opposition parlementaire se transporte-t-elle au Sénat, forteresse qu'il n'est pas possible de démanteler. Mais elle ne s'y manifeste que de loin en loin et sans grande force. Déjà en frimaire an X, lors de la désignation des titulaires pour trois sièges vacants de sénateurs, Sieyès avait eu l'occasion d'intriguer contre les candidats de Bonaparte, dont un seul passa, et de faire élire Grégoire (4 nivôse). Il s'était attiré en la circonstance une véhémence apostrophe du maître, qui avait fait une allusion publique à son orléanisme (2). Puis une trêve avait paru s'établir. Le 8 vendémiaire an XI, on fait circuler sourdement, dit un rapport de police, qu'il existe une légère fermentation dans le Sénat. Sieyès, caché derrière un rideau comme de coutume, souffle tout doucement sur le feu. Les orléanistes conservent leurs « folles espérances ». En tout cas, le sénateur Sieyès (désormais dessaisi de la présidence, que le sénatus-consulte du 16 thermidor an X a attribuée aux Consuls) est censé former de vastes projets. Bailleul et la famille Carnot elle-même le répètent à qui veut l'entendre — car c'est toujours l'union sacrée des opposants (3).

L'espoir résidait surtout dans les troupes. Les tribuns exclus s'en vont grommelant qu'ils gagnent chaque jour dans l'esprit des militaires et qu'à la première déclaration de guerre, qui est proche, la majorité des soldats refusera de marcher (4).

Mais l'énervement de l'attente fait réapparaître un certain flottement. Comme au début, certains taxent Sieyès de pusillanimité. Les exclusifs recommencent à se plaindre de lui, à dire qu'il y aura beaucoup

à faire pour réparer tout le mal qu'il a causé : ce n'est plus, d'après les Carnot, qu'un « cafard dont il est impossible de deviner les desseins et la pensée (1) ».

Aussi bien la pacification générale rendait-elle la situation du Gouvernement plus forte, l'opposition plus impuissante; comme le but recherché en commun s'éloignait, on sentait renaître entre les révolutionnaires coalisés les haines d'autrefois. Et l'on accuse maintenant Sieyès de se rapprocher du pouvoir. En tout cas, ses frères ne se gênent point pour quémander des places (2).

Pendant le printemps et l'été de l'an XI, les événements internationaux redonnent quelque espoir aux opposants : c'est que la trêve d'Amiens a été rompue; la guerre est là; Sieyès et ses partisans doutent que l'armée et le pays puissent la considérer comme vraiment nationale. C'est « bon pour les discours, dit Sieyès; mais personne n'ose faire connaître sa véritable opinion (3) ». Sans doute nourrit-il l'espoir secret d'un sursaut populaire. En attendant, la « clique de l'ex-tribun Bailleul reprend du ton (4) ». Et l'on recommence à mettre en avant le nom de Moreau en même temps que ceux de Carnot et de Sieyès (24 prairial). Ce dernier, qui avait oublié ses griefs contre Fouché tombé du ministère de la Police, était maintenant tout à fait rapproché de lui; et, en messidor, le bruit courait que Fouché avait conçu un plan de révolution républicaine, d'accord avec Sieyès et Masséna (5). Toujours est-il qu'en thermidor Sieyès est signalé comme recevant chez lui, à la campagne, près de Marly, des hommes « du parti diamétralement opposé au système actuel ».

Au Sénat, les escarmouches timides continuent par intermittence. Les attributions de l'Assemblée étaient en fait si minimes qu'il fallait chercher les motifs d'opposition; et les querelles tournaient parfois à la chicane. Au début de fructidor, le sénateur Lanjuinais, poussé par ses collègues Pérignon, Sieyès, Garat et autres, s'élève contre les actes du Gouvernement émis hors de la capitale et déclare que le sceau de l'État ne doit pas « courir la poste ». Grande rumeur, paraît-il; mais Lanjuinais a naturellement le dessous; et, le lendemain, on se montre un portrait de Sieyès avec cette inscription : « C'est moi qui suis Guillot, le berger du troupeau (6) ».

Les opposants organisaient en dehors du Luxembourg des concilia-bules. Des réunions avaient lieu à Auteuil chez l'une des gloires de l'idéologie, le sénateur Destutt de Tracy. Quinze ou vingt de ses collègues s'y trouvaient groupés. Sieyès était l'un des chefs. A côté de lui, Lanjuinais, Cabanis, Garat, Choiseul-Praslin, Dubois-Dubais. Ce n'étaient pas seulement à vrai dire des motifs politiques qui avaient déterminé cette conjonction, mais aussi des rancunes personnelles. Le choix fait par le Premier Consul pour les sénatoreries avait été la « pomme de discorde ». Le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI avait en effet créé des sénatoreries richement dotées, qui, théoriquement, avaient pour but d'accroître le prestige politique de l'Assemblée. Cependant le Sénat,

redoutant sur lui-même l'effet d'une distribution inégale de faveurs, avait manifesté le vœu que les sénatoreries fussent données à l'ancienneté. A ce régime, Bonaparte ne trouvait naturellement pas son compte, et il fut finalement décidé que trois candidats seraient présentés pour chaque sénatorerie ; le système devait aboutir à l'exclusion des opposants, et, bien entendu, de Sieyès lui-même (1).

Au fond, le Sénat était frappé d'impuissance, du point de vue des luttes politiques intérieures comme du point de vue de l'utilité nationale. Bonaparte était le premier à s'en rendre compte. Il lui arrivait de le regretter à certains égards. « Le Sénat, disait-il un jour, au Conseil d'État, a été manqué ; il n'a pas assez à faire. Est-ce que vous voudriez une Chambre haute ? Je l'aimerais mieux que rien ; et le Sénat n'est rien. »

D'ailleurs, l'ardeur générale faiblissait. L'opposition avait de moins en moins de racines dans les masses. Les critiques dirigées par le Tribunat au nom des principes de la Révolution contre le Concordat, contre le Code civil, contre la rédaction monarchique de certains traités n'avaient pas éveillé beaucoup d'écho. Les royalistes et les partisans de la Constitution de l'an III disparaissaient. En nivôse an XII, les relations de Sieyès et de Fouché semblent cesser brusquement. Et, peu de temps après, un bruit se répand, dont il est malaisé de déterminer l'origine : Sieyès serait appelé au ministère des Relations extérieures (2). Le public accueille cette nouvelle avec scepticisme. Mais, vers la même époque, l'agitation créée autour du nom de Sieyès s'atténue. Les rapports de police se désintéressent de lui. Ils se bornent à signaler, au printemps de l'an XII, les démarches que fait Sieyès pour tenter, avec quelques amis, de sauver Moreau (3). Le 20 germinal, le sénateur Cornudet cite encore l'abbé comme « le plus fin et le plus discret des partisans du général » (4). En fait, il apparaît bien plutôt que les espérances de Sieyès, à la recherche d'un chef militaire assez énergique pour faire triompher une révolution parlementaire, assez sage pour n'en pas abuser personnellement, étaient une fois de plus déçues. Il connaissait d'ailleurs Moreau depuis longtemps et n'avait conservé que peu d'illusions.

VIII. — L'EMPIRE.

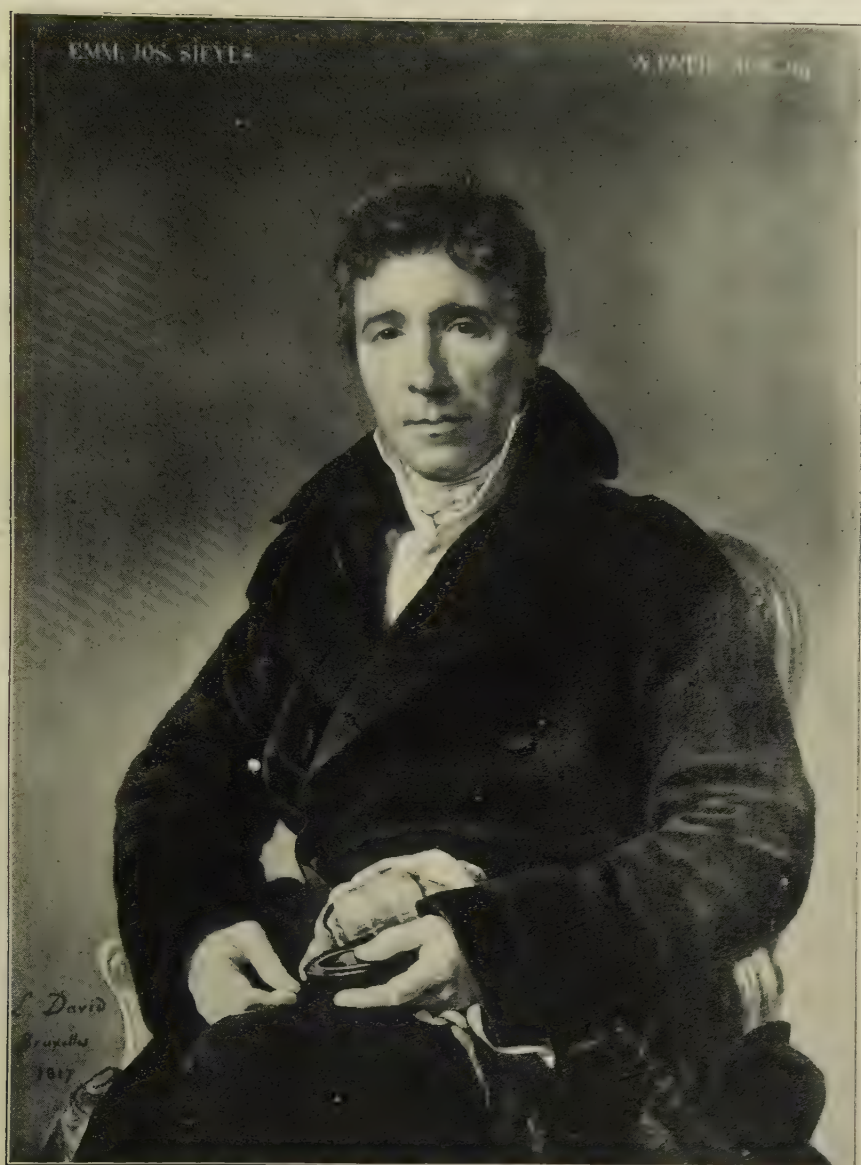
L'établissement de l'Empire semblait devoir fournir à l'opposition un magnifique terrain de bataille : toutes les prévisions des défenseurs de la liberté se vérifiaient. Mais l'issue était trop peu douteuse pour que la lutte fût réellement engagée. Grégoire, qui soutenait volontiers les causes perdues, protesta seul. Et, au vote, Bonaparte eut tous les suffrages sénatoriaux, sauf cinq. Encore n'y avait-il que trois *non* et deux bulletins blancs (5). Grégoire et Lambrechts avaient voté contre. Sieyès est considéré quelquefois comme opposant, mais plus souvent comme abstentionniste. Il n'avait, certes, rien de Don Quichotte et n'aimait pas les combats inutiles.

Pendant toute la période impériale, Sieyès vit dans la retraite, se partageant entre sa résidence parisienne et les champs. Les procès-verbaux du Sénat ne mentionnent plus son nom qu'à intervalles éloignés et d'une manière purement épisodique. Ainsi, le 22 janvier 1806, il est nommé, avec Lacépède et Sémonville, membre d'une commission spéciale chargée de présenter un projet de réponse au message de Sa Majesté : il s'agissait de l'adoption du prince Eugène et de l'hérédité de la couronne d'Italie; — encore n'est-il élu qu'au second tour, alors que ses deux collègues passent au premier. — Il n'avait eu que cinq voix le 13 prairial an XII pour la commission de la liberté individuelle. — Pas davantage on ne le voit membre de la commission pour la liberté de la presse : il semble qu'il soit exclu des institutions mêmes que sa pensée avait tant contribué à faire naître.

Les rapports de police ne parlent plus de lui. On ne le voit jamais figurer aux listes quotidiennes des arrivées ou des départs en poste.

Même à propos des deux conspirations de Malet, il n'est pas mené grand bruit autour de son nom. Peut-être l'influence de Fouché refrènet-elle ici tous excès de zèle du préfet de Police. Ce dernier avait cité comme sympathisants Garat, Destutt de Tracy, Colaud, Sieyès, Lanjuinais, qui auraient « formé le projet de sauver la France ». Fouché avait lui-même rassuré les sénateurs visés en leur faisant savoir que l'Empereur avait repoussé « toute espèce d'insinuations à leur égard (1) ». Sieyès était bien connu toutefois de Demaillot, l'agent de Malet, qui se proposait d'utiliser sa rancœur (2). Mais le nom de l'abbé ne figurait pas dans le projet de sénatus-consulte établi par les conjurés en 1808 : le gouvernement provisoire et dictatorial comprenait d'autres sénateurs, comme Lanjuinais et Lambrechts, à côté de généraux comme Moreau, La Fayette et Malet; il ne comprenait pas Sieyès. En 1812, au contraire, le général Malet faisait jouer un rôle au vieux chef révolutionnaire. Il avait préparé la délibération suivante : « *Sénat conservateur*, séance du 22 octobre 1812. La séance est ouverte à huit heures du soir sous la présidence du sénateur Sieyès. Le Sénat, réuni extraordinairement, s'est fait donner lecture du message qui lui annonce la mort de Napoléon, etc. » Mais Sieyès n'était pas davantage membre du gouvernement provisoire à quinze têtes institué sous la présidence de Moreau (3). Rien ne permet d'affirmer, au surplus, qu'il ait eu la moindre connaissance de ces projets.

En fait, l'abbé se contentait d'une existence discrète; et sa très intermittente activité ne revêtait plus qu'une forme académique ou mondaine. Il passait presque inaperçu. De sa gloire passée, seule une autorité littéraire et philosophique semblait survivre. En 1803, il était entré à l'Académie française; l'Académie des Sciences morales, dont il faisait partie depuis l'origine, avait été dissoute; Talleyrand, Volney, Garat, Cabanis, Chénier, Ginguéné, d'autres encore, avaient eu le même destin. « A l'Institut, dit Daunou, Sieyès, dans les premiers temps, prenait assez volontiers la parole sur des sujets de métaphysique



PORTRAIT DE SIEYÈS PAR DAVID.
(*Photo Bernheim Jeune.*)

et de philosophie, jamais en matière de science politique (1). » Aussi bien est-ce sur des thèmes d'un autre ordre qu'on le consulte maintenant : en 1812, le jeune Villemain lui lit un ouvrage de sa composition et le fait parler de Rousseau (2).

Entre-temps, il gère son patrimoine, fait des placements, des aliénations, des achats. Le 13 janvier 1808, il vend à la maréchale Davoust, pour 325 000 francs, l'hôtel de Monaco, près les Invalides, qui n'est qu'une partie de sa dotation nationale et qui n'avait été estimé en l'an VIII que 80 000 francs (110 000 avec le mobilier) (3). Il voit aussi les honneurs impériaux l'accabler de leur vain prestige. En 1808, il est nommé comte, par des lettres patentes que Napoléon a signées en mai à Bayonne et que Cambacérès scelle le 3 juin. Des armoiries lui sont attribuées : « d'argent au pin de sinople terrassé de même, au quartier des comtes sénateurs à dextre, au canton à senestre d'azur chargé d'une tête de borée cantonnée d'or, soufflant d'argent, et, pour livrées, bleu, blanc, vert dans les galons seulement (4) ». En 1804, il a été nommé grand-officier de la Légion d'honneur ; en 1813, grand-croix de l'ordre impérial de la Réunion, fondé pour commémorer l'annexion de la Hollande.

IX. — L'ÉBRANLEMENT DE 1814-1815.

Des témoignages probablement entachés de malveillance le représentent comme hanté dans les derniers jours de l'Empire par la terreur de voir rentrer les Bourbons. Il ne reprenait courage et ne se montrait, s'il faut en croire Mme Reinhard, qu'au moment où le spectre semblait s'éloigner (5). Selon d'autres, depuis « le commencement de la fin », il s'était mis dans le sillage de Talleyrand. Le jeu de ce dernier était en effet de réveiller tous les « vieux serviteurs de la liberté ». « Il faut, disait-il, en novembre 1812, à la marquise de Coigny, ranimer dans leur esprit les pensées de leur jeunesse, c'est une puissance. » Et il se vantait d'avoir sur Sieyès des moyens d'action (6).

Au vrai, l'abbé n'était lié au régime impérial par aucune affection. Mais il n'avait ni l'ardeur ni le cynisme de Talleyrand et il ne pouvait jouer en la circonstance le même rôle. Lorsque, dans les jours troubles de 1813, on voit certains sénateurs « défaitistes » vendre des rentes (7), le nom de Sieyès n'est pas cité. Il avait toujours su distinguer le régime et la patrie.

Pendant la campagne de France, les membres de l'ancienne opposition semblent s'être réunis plusieurs fois pour examiner la conduite à tenir dans le cas où Napoléon serait vaincu. La fraternité révolutionnaire des vieux chefs pouvait exercer alors une grande action. Le 31 mars 1814, Talleyrand vit chez lui ou fit voir chez eux les membres les plus influents du Sénat. Avant de convoquer l'Assemblée pour le lendemain, il voulait s'assurer d'indispensables concours. Pour faciliter

la défection sénatoriale, il avait fait afficher une déclaration de l'Empereur Alexandre aux termes de laquelle les souverains alliés ne traiteraient plus avec Napoléon Bonaparte, ni avec aucun membre de sa famille. Le soir, les sénateurs étaient conviés à un dîner, où Alexandre proposa la santé du roi de France, Sa Majesté Louis XVIII. Parmi ceux que Talleyrand ou ses émissaires sollicitaient, beaucoup se cachaient, par prudence. Le 1^{er} avril, à quatre heures, on en réunit tout de même 64. La création d'un gouvernement provisoire de 5 membres fut décidée : c'étaient Talleyrand, Beurnonville, Jaucourt, Dalberg et Montesquiou. Après la séance, le Sénat s'ajourna au soir même, à neuf heures. L'Assemblée adopta la rédaction du procès-verbal, qui fut signé aussitôt par les membres présents (63). Sieyès n'était pas du nombre. Mais le *Moniteur* du 2 avril dit que « les membres absents pour cause de maladie ont envoyé leur adhésion ».

Il fallait néanmoins rédiger un acte de déchéance. Le Sénat se réunit de nouveau le 2 avril et chargea Lambrechts de l'élaborer. Le 3 avril, à midi, nouvelle séance pour voter l'acte. Sieyès, cette fois, figure parmi les 68 signataires.

Une constitution était nécessaire. Elle fut hâtivement rédigée, entre le 3 et le 6, chez Talleyrand, par les membres les plus éclairés du Sénat. Mais il ne semble pas que Sieyès, « retenu par une indisposition », ait participé à ces réunions. Toujours est-il qu'il s'associe à leur résultat. Le procès-verbal de la séance du 6 porte son adhésion écrite aux mesures prises.

Cette constitution, dont l'un des principaux objets était de conserver aux sénateurs leurs revenus, allait d'ailleurs demeurer entre ciel et terre. Dès le 4 juin, la Charte octroyée par Louis XVIII la remplaçait.

Durant toute la première Restauration, Sieyès s'abstient de jouer le moindre rôle. On ne le voit pas solliciter de place à la Chambre des Pairs. Conservait-il, comme on l'a dit, des espoirs orléanistes ? Aucun texte ne permet, à notre connaissance, de l'affirmer. On a affirmé, sans plus de preuves, que Fouché aurait vainement cherché à l'orienter vers une sorte d'Empire libéral, à la tête duquel on eût placé Napoléon II et un conseil de régence (1).

Lorsque, le 1^{er} mars 1815, l'Empereur débarque au golfe Juan, Bourrienne, alors ministre de la Police, reçut l'ordre d'arrêter Fouché et un certain nombre de personnages qu'on soupçonnait d'être en relations avec lui. L'ordre ne fut exécuté qu'en ce qui concerne Fouché. Les amis de ce dernier, dont Sieyès, furent seulement placés sous un contrôle rigoureux de police (2). Une ordonnance royale du 5 mars 1815 l'excluait, avec d'autres, de l'Académie française. Mais cette ordonnance ne fut pas publiée et l'Empereur ne devait pas la maintenir.

En réalité, Sieyès demeurait plus que jamais étranger aux conspirations politiques ; et c'est en spectateur désabusé qu'il assista au retour de Napoléon.

Comme il restait une grande figure révolutionnaire et libérale,

l'Empereur l'inscrivit parmi les premiers sur la liste des pairs (1). Mais son attitude demeurait presque passive. S'il fit partie de la commission de l'adresse, il laissa Roederer en rédiger le texte, qui portait l'empreinte d'une certaine méfiance à l'égard de Napoléon; et il aida seulement son ami à y introduire certains changements que l'Empereur avait demandés.

Il évite même de paraître au Champ de Mai. Barère raconte l'avoir rencontré le 22 mars sur la terrasse des Tuileries, alors que Napoléon passait une revue au Carrousel, entouré d'acclamations unanimes. « Entendez-vous ces cris? lui dit Barère; voilà l'expression de l'opinion publique. — Oui, sans doute, répondit Sieyès; *mais sur quoi peut-on compter avec cet homme, qui est sans cesse à se révolutionner lui-même?* (2) » N'ayant aucune confiance dans les événements, il ne prit aucune part à la rédaction de l'Acte additionnel; il laissait à Benjamin Constant la gloire de rajeunir les institutions et de leur donner une teinte libérale.

S'il faut en croire Joseph Bonaparte, Waterloo le fit sortir de sa torpeur (3). Comme l'ancien roi d'Espagne se trouvait avec Lanjuinais, Sieyès arriva, en proie à une certaine exaltation. « Napoléon, disait-il, a enfin perdu une bataille; il a besoin de nous, il arrive. Allons à son secours, pour qu'il chasse les barbares. Lui seul peut encore y parvenir, avec notre concours. Après cela, s'il veut être despote, le danger passé, nous nous réunirons pour le pendre... mais aujourd'hui marchons avec lui... sauvons-le pour qu'il nous sauve. La Nation nous en saura gré, car il est aujourd'hui l'homme de la Nation. » — Ce témoignage nous semble du plus haut intérêt : il permet de saisir l'union ou tout au moins la convergence de Napoléon et de Sieyès sur le terrain de la politique extérieure et de la défense nationale. Pour l'un pas plus que pour l'autre, la France de la Révolution ne pouvait être la France des anciennes limites : elle était intimement liée dans leur pensée au système des frontières naturelles et à la possession de la Belgique.

Ce ne fut là, semble-t-il, qu'un éclair. Dans un mémoire du 30 juin, Guizot représente Sieyès, l'un des chefs attitrés « de la bourgeoisie et des propriétaires », comme mécontent d'avoir été troublé dans sa sécurité et comme aspirant à l'oubli. Il en conclut que, les Jacobins ayant échoué dans leur tentative pour se concilier les modérés, la voie redevient libre pour la monarchie des Bourbons (4).

En tout cas, bien que Sieyès fût un des rares régicides de la Chambre des Pairs et que précisément on cherchât un « votant », il ne fut pas désigné comme membre de la commission de gouvernement. Il était maladif et repoussait ce fardeau. Les voix se portèrent sur son ami et futur allié Quinette, qui fut adjoint à Fouché, Carnot, Grenier et Caulaincourt.

X. — L'EXIL A BRUXELLES.

Les premiers mois de la seconde Restauration furent pour Sieyès des mois d'expectative anxieuse. Régicide exposé aux fureurs accrues du régime, il prenait d'ailleurs ses précautions. Un bulletin de police du 6 janvier 1816 rapporte qu'on l'accuse d'exporter à l'étranger 15 000 francs en numéraire (1). La loi du 12 janvier 1816 (art. 7) le frappe de bannissement et une ordonnance royale du 21 mai l'exclura de l'Académie française. Il n'attendit même pas que les listes de proscription eussent été dressées. Dès le 23 janvier, les journaux de Bruxelles signalaient sa présence. « M. Sieyès vient d'arriver. »

On ne sait où il descendit. On le retrouve en 1817 rue de l'Orangerie, au n° 21, puis au n° 129, où il achète le 22 juillet un immeuble du prix de 19 000 francs. Il est nommé dans l'acte Emmanuel-Joseph Sieyès, propriétaire, demeurant ci-devant à Paris, rue de la Madeleine, n° 18 (2). Aujourd'hui, l'ancienne rue de l'Orangerie, entièrement reconstruite et fermée à ses deux extrémités par des grilles, est devenue la rue Henri-Beyaert; le terrain où se trouvait la demeure de Sieyès est occupé par un bâtiment officiel dépendant du ministère des Finances et situé derrière le Parlement. En 1817, la rue de l'Orangerie était aux confins de la ville, près des remparts qui reliaient de ce côté les portes de Namur et de Louvain (3).

Sieyès avait appelé à Bruxelles un de ses neveux, avec lequel il vivait déjà à Paris, Ange, fils de Léonce. Ce neveu épousa en 1819 la fille de Quinette. Les époux Sieyès-Quinette eurent à Bruxelles cinq enfants. C'est donc dans une atmosphère familiale que s'y écroula la vie de l'abbé. Quant à ses frères, ils venaient assez souvent le voir et descendaient chez lui.

La loi de 1816 avait atteint Sieyès dans son patrimoine. Les régicides auxquels elle s'appliquait étaient privés de la possession en France de « tous biens, titres et pensions à eux concédés à titre gratuit ». Mais Sieyès semble avoir fait pendant les années de l'Empire des placements sûrs (4). D'autre part, il dépensait peu et jouissait certainement encore en exil d'une large aisance. Baudot indique comme chiffre de sa fortune trois ou quatre millions (5), ce qui est sans doute exagéré. Barère l'a accusé par malveillance d'avoir acquis de vastes domaines dans le Namurois (6). Ce qui est certain, c'est qu'il possédait des propriétés importantes dans la région de Valenciennes : elles étaient gérées par un sieur Viel, que le ministre de la Justice signala un moment comme un agent politique; le préfet du Nord dut témoigner qu'il s'agissait d'un « citoyen paisible », « occupé d'affaires (7) ».

L'abbé vivait très retiré, autant par goût que par prudence. Les survivants de la Révolution étaient nombreux dans cette ville accueillante et débonnaire. Tous n'étaient pas des amis de Sieyès. Celui-ci trouvait

déjà installés Cambon, David, Merlin de Douai, Barère, Thibaudeau, Vadier, etc. Ramel et Cambacérès ne tardèrent pas à arriver. « Vu l'âge avancé, les infirmités et le peu de fortune de la plupart d'entre eux, comme aussi la conduite qu'ils ont tenue jusqu'ici », la surveillance exercée sur eux se relâche. A l'égard de presque tous, Sieyès, outre les rivalités anciennes que réveillent le malheur et l'inaction, a la situation délicate de l'homme riche parmi les pauvres. Il évite Barère et Vadier. Il entretient au contraire des relations plus ou moins suivies avec Chazal, Thibaudeau, Merlin, Ramel, Cambacérès. Quant à David, il exécute en 1817 le portrait du patriarche de la Révolution, qui reste l'image stylisée de sa vieillesse.

Tous ces proscrits ont été accusés (1) d'intriguer pour placer sur le trône de France un prince d'Orange. Grief sans preuve, qui ne saurait atteindre en aucun cas notre constituant découragé.

Sieyès eut l'occasion de pratiquer la bienfaisance. Il se comportait discrètement toujours (2). Florent Guiot notamment fut secouru par lui. Dans sa vie de combat, souvent déjà, l'abbé s'était montré serviable; il avait défendu les faibles; mais il ne tolérât pas qu'on lui en adressât des remerciements, affirmant n'agir que selon des principes de justice et de logique. A Bruxelles, son neveu et sa nièce étaient chargés des libéralités : jusque dans ce domaine, il agissait par intermédiaire.

Malgré tout, sa vieillesse quîète, bien que totalement dépourvue de faste (il était pour lui-même d'une stricte économie), a excité d'après convoitises. Gohier s'en indigne (il ne connaît guère d'autre état d'esprit) et Daunou lui-même, le doux Daunou déclare que Sieyès vécut en exil « comme le rat de la fable dans son fromage de Hollande (3) ».

Est-il exact qu'il ait, comme le dit son rival de 1793, de l'an III et de l'an VIII, passé ses jours « dans son fauteuil », « dans la paresse », « dans l'égoïsme » ? Le silence hermétique de cette longue période surprend. Sainte-Beuve toutefois, qui est ici le mieux informé, laisse penser qu'à Bruxelles il n'a rien écrit. Il est possible que son indolence naturelle se soit accrue avec l'âge, avec la fortune, avec le découragement. Sollicité par ses amis de rédiger ses mémoires, il invoquait ses yeux malades et ses mains tremblantes. Quand on lui demandait de dicter son récit, il répondait : « *Cui bono?* A quoi bon ! » Et il ajoutait : « Notre œuvre est assez grande pour se passer de nos commentaires. Nos actes instruiront ceux qui auront la curiosité de connaître nos pensées; et tous nos avertissements seraient inutiles pour mettre en garde contre nos fautes les hommes qui, venus après nous, n'acquerront notre sagesse qu'au prix des mêmes malheurs (4) ». Cette tristesse adoucie, cette fierté et ce scepticisme représentent le dernier stade de sa pensée. Seules la vieillesse et les infirmités le rendront inerte.

XI. — LA MORT.

La révolution de juillet marqua la fin de cet exil. Le triomphe de l'orléanisme ne pouvait en soi déplaire à Sieyès. Le nouveau gouvernement prit l'initiative d'une loi de rappel : malgré l'opposition de Berryer à la Chambre des Députés et celle de Dreux-Brézé à la Chambre des Pairs, la cause triomphe le 10 septembre 1830. La loi du 11 ouvrait la France aux bannis ; mais 72 étaient morts ; 44 seulement purent regagner le territoire. Quelques jours plus tard, Sieyès rentrait à Paris. Son passage et celui de sa famille sont signalés à Valenciennes le 14. Il retrouva même son siège à l'Académie des Sciences morales et politiques qu'avait rétablie l'ordonnance royale du 26 octobre 1832, rendue sur le rapport de Guizot, et dont bénéficiaient également Garat, Daunou, Rœderer, Reinhard, Talleyrand, etc. Il ne put en suivre les séances. A la Chambre des Pairs, où certains de ses compagnons retrouvaient leur place, il fut oublié. Du reste le gouvernement de Louis-Philippe ne paraît pas lui avoir témoigné d'égards spéciaux : cette circonstance vaut, croyons-nous, d'être relevée.

Sieyès n'était plus alors qu'une enveloppe humaine, habitée par une pensée engourdie, qui parfois semblait s'égarer ou s'éteindre. « Je ne vois plus, disait-il ; je n'entends plus ; je ne me souviens plus, je ne parle plus ; je suis devenu entièrement négatif. » Il s'arrêtait parfois au milieu d'une phrase et disait : « Je ne trouve plus le mot ; il se cache dans quelque coin obscur. » En 1832, au cours d'une indisposition assez grave, on l'entend, repris par son obsession du terrorisme, et transposant son mot de jadis sur l'abbé Poule, murmurer à son valet de chambre : « Si M. Robespierre vient, vous lui direz que je n'y suis pas (1). » Vers la même époque, recevant un jeune visiteur, il s'identifiait devant lui avec « la Constitution ». « La Constitution, c'est moi ! (2) », cri douloureux d'un vieillard, qui n'avait jamais respiré pour autre chose.

Il s'éteignit le 20 juin 1836, en son domicile de la rue du faubourg Saint-Honoré, n° 119, dans le quartier qu'il avait habité la plupart du temps. Au contraire de Talleyrand, il n'abjura rien de son passé et mourut en dehors de l'Église, comme il avait vécu. Ses obsèques, célébrées le mercredi 22 juin, furent purement civiles. Certains journaux, reproduisant peut-être une version de son entourage familial, ont prétendu qu'il avait voulu se réconcilier avec l'autorité ecclésiastique (3) ; l'archevêque de Paris aurait exigé un désaveu solennel de sa conduite antérieure. On n'a de ces faits aucune preuve.

Une indifférence générale l'entourait. Il fut enterré très simplement, le 22 juin, au cimetière du Père-Lachaise. Son convoi avait passé inaperçu. Selon la *Quotidienne* du 28 juin, les idées de 1789 étaient déjà dans le cercueil où l'abbé Sieyès était venu se placer à côté d'elles. Le comte Siméon prononça un discours au nom de l'Académie des

Sciences morales, devant laquelle Mignet devait, quelques mois plus tard, lire une notice. Deux autres personnes parlèrent également, dont Cauchois-Lemaire qui avait connu Sieyès à Bruxelles. Celui-ci, après avoir comparé ses découvertes à la découverte des deux Amériques, de l'imprimerie, de la vapeur et des lois qui régissent le système céleste, releva que chez lui « l'intelligence n'absorbait pas toutes les facultés du cœur (1) ».

On ne sait si l'abbé Sieyès professait, comme l'oratorien Fouché, que « la mort est un sommeil éternel ». Mais, encastrée dans le caveau familial, sa tombe, qui ne porte qu'un nom et deux dates, possède la simplicité sévère qui convient à cette mâle figure. Elle atteste le dédain désenchanté de la rumeur humaine, où s'exprime toute une vie consacrée au service des seules idées.

*
* *

Cette destinée demeure anormale et singulière, remplie de contradictions qui tiennent au caractère chaotique des événements et à certaines particularités, à certaines faiblesses si l'on veut, du tempérament de Sieyès. Puissamment armé à certains égards, dépourvu de défense sur d'autres points, ce philosophe politique n'a joué dans l'histoire qu'un rôle irrégulier, apparemment discontinu, sans être jamais en mesure de s'exprimer tout entier. Les fonctions les plus élevées de sa carrière active ne le traduisent qu'incomplètement. L'influence souterraine qu'il a exercée le caractérise mieux. Encore s'est-elle heurtée à beaucoup de résistances et à beaucoup d'incompréhensions. Mais l'anti-thèse est surtout flagrante entre le but qu'il poursuivait et les moyens qu'il a été obligé par les circonstances d'employer pour y parvenir. Théoricien libéral sincère malgré son humeur impérieuse, désireux de donner à la France des institutions rationnelles et paisibles, il a vécu dans une atmosphère de dictature et de coups de force. Au début, il a certes accepté d'imposer à tous les pouvoirs établis la refonte nationale qu'il jugeait nécessaire; et il y a rencontré des succès éclatants. Mais, très vite, il a voulu s'arrêter dans cette lutte, parce que, très vite, il l'a jugée terminée. Il n'était pas de ceux qui considèrent la Révolution comme un mouvement indéfini. Il a été sans cesse préoccupé de la conclure. De là vient qu'il y ait comme perdu pied. De là vient aussi qu'il n'ait reculé devant aucun sacrifice pour asseoir définitivement le régime de sérénité politique qu'il avait conçu. Ainsi s'expliquent et sa longue éclipse sous la Convention et son appel, en l'an VIII, au pouvoir militaire qu'il détestait. Il a voulu assurer par l'irrégularité l'avènement définitif et la permanence de la règle. L'histoire lui en sait mauvais gré, parce qu'il a échoué dans son entreprise. Lui-même s'est donné tort, puisque, la partie perdue, il est entré dans la retraite.

Mais, si la carrière est manquée, les idées restent.

DEUXIÈME PARTIE

L'ŒUVRE ET LES IDÉES

DEUXIÈME PARTIE

L'ŒUVRE ET LES IDÉES

CHAPITRE I

LA FILIATION SPIRITUELLE

Nous avons analysé déjà et réduit à leur juste mesure — nulle ou peut s'en faut — les influences personnelles qui se sont exercées sur la vie extérieure de Sieyès. C'est de sa formation intellectuelle proprement dite, de ses lectures, des sources de sa pensée que nous nous occuperons ici.

Les renseignements certains que nous possédons à cet égard sont minimes.

Nous ne mentionnerons guère que pour mémoire l'action du séminaire.

Dans l'ordre de l'esprit, la maison de Saint-Sulpice était assez largement ouverte au vent du siècle. Cette institution, dont la base première avait été, au xvii^e siècle, si étroite et la règle si rigide, qui s'était proposé d'abord et avant tout de former « des prêtres au cœur pur et aux mœurs irréprochables », sans préoccupations intellectuelles très accusées, était devenue le réceptacle d'influences multiples. L'écho de toutes les controverses et de toutes les inquiétudes théologiques s'y répercutait. Tour à tour, l'inspiration moliniste et l'inspiration gallicane y prédominèrent. Cette dernière était, à l'époque de Sieyès, fortement marquée.

Au point de vue religieux, c'est cette empreinte qu'Emmanuel reçut au séminaire aussi bien qu'à la Faculté de Théologie. Tendance qui répondait à son tempérament personnel et qu'on retrouve çà et là dans son œuvre. Sieyès jugera toujours d'un point de vue national la situation et le rôle du clergé. En ces matières, seul le côté administratif et régalien le frappe. Il est vrai qu'il était dans le fond de son être dépourvu

de foi religieuse véritable. Mais son éducation première avait sans doute accentué l'orientation de son esprit vers le temporel.

Au point de vue philosophique d'autre part, il rencontrait chez certains de ses maîtres un effort pour amalgamer avec le christianisme les principes de la pensée moderne, le cartésianisme et le leibnizianisme, en particulier, sans parler des doctrines anglaises et notamment de celle de Locke. « Un cours de philosophie, lorsqu'il est bien rédigé, lit-on dans un mémoire présenté par les professeurs de l'Université de Paris, est un abrégé des écrits des plus grands philosophes (1) ». Pour aller de là aux analystes du XVIII^e siècle, Sieyès n'avait qu'un pas à franchir; son esprit, que la nature avait fait aventureux et conquérant, ne pouvait s'y dérober.

De ceux dont Sieyès a reçu directement les leçons nous savons peu de chose (2). Il reste cependant une tonalité d'ensemble. Pendant presque tout le séjour de Sieyès à Saint-Sulpice, le petit séminaire a été dirigé par Jean-Baptiste Denans, qui avait composé un *Traité de l'Église*, conçu dans l'esprit gallican. Dès cette époque au surplus, la personnalité principale de la congrégation était Jacques-André Emery, considéré, après Olier, comme le second fondateur de l'ordre. Emery était alors en province; mais son influence commençait à rayonner. Ce prêtre a laissé un certain nombre d'ouvrages où s'affirme la tentative d'établir une sorte de passerelle entre la métaphysique et la religion. En 1772 parut son *Esprit de Leibnitz*, où il s'efforçait d'extraire de la pensée du philosophe des éléments orientés vers la foi. Dans la préface de ce livre, Emery se déclare partisan sincère de l'Église gallicane. — A la Sorbonne enfin, se détachait la figure de Legrand, théologien de haute réputation, individualité abrupte, adversaire illustre des Jésuites.

C'est un peu à la même veine que se rattache l'œuvre, plus superficielle et plus tournée vers le siècle, d'un des protecteurs directs de Sieyès, l'abbé Gros de Besplas. Ce dernier avait publié en 1763 un *Traité des causes du bonheur public*, réédité en 1774, où il n'y a rien, à la vérité, de très original, mais qui témoigne que l'auteur a lu Montesquieu et ne raisonne pas en clerc étranger aux préoccupations intellectuelles de son époque. Gros de Besplas envisage par ailleurs les choses de la religion sous l'angle du respect dû au prince; et, bien qu'il n'affirme pas dans son ouvrage d'opinions très précises, ce courtisan avisé baigne dans une tradition qui n'a rien d'ultramontain.

Sur les livres d'enseignement en usage, nous avons également peu de données. Les jeunes gens qui commençaient à étudier la philosophie ne voyaient guère, dans la première année, sur la logique, la morale et la métaphysique, que les cahiers qui leur étaient dictés à l'Université. A propos de ces cahiers, on leur faisait à la maison des conférences et on « pouvait » leur mettre entre les mains la *Logique de Port-Royal* (3). C'était la logique ramenée à l'art de bien penser, la raison n'étant pas considérée comme un instrument pour acquérir les sciences mais

les sciences comme un instrument pour perfectionner la raison. Il semble aussi qu'un certain nombre d'ouvrages de vulgarisation philosophique aient été en honneur. Le plus célèbre était la *Philosophia ad usum scholæ accommodata* de Dagoumer, parue dans les toutes premières années du XVIII^e siècle, mais qui avait eu plusieurs éditions successives, la dernière en 1757, et où l'influence de Descartes est sensible par endroits. Pendant la seconde année de philosophie, qui était celle de physique, on dispensait aux élèves des éléments de mathématiques, comprenant l'arithmétique, l'algèbre jusqu'aux équations du second degré, le fond des éléments d'Euclide, un exposé des différentes méthodes de géométrie et de trigonométrie rectiligne. Comme livres pour illustrer ces principes, Legrand cite ceux de Rivard, de l'abbé de Masans, de l'abbé de la Caille, et surtout la *Physique expérimentale* de l'abbé Nollet, qui a tant fait pour rendre populaires en France les sciences de la nature (1).

Mais, à côté de l'enseignement reçu, il y a eu les lectures personnelles, dont le rôle fut singulièrement plus marqué. Sieyès s'est toujours vanté d'avoir été une manière d'autodidacte.

La *Notice* affirme qu'il recherchait les ouvrages de métaphysique et de morale et qu'aucun livre ne lui avait procuré une satisfaction plus vive que ceux de Locke, de Condillac et de Bonnet (2). Dans un autre passage, elle parle des économistes, mais pour indiquer que le jeune prêtre s'était consacré à la réfutation de leur système politique, qu'il trouvait « roide et pauvre (3) ». Par ailleurs, Sainte-Beuve répète plusieurs fois, d'après Daunou, qu'il relisait sans cesse l'œuvre intégrale de Voltaire, qui composait à peu près toute sa bibliothèque. Il dit aussi qu'il avait vécu plusieurs années dans l'intimité de Diderot et de la plupart des philosophes du XVIII^e siècle (4). Étienne Dumont ajoute à la liste de ses ouvrages préférés le *Contrat social* de Rousseau (5) et la *Richesse des Nations* d'Adam Smith.

Là se bornent nos informations. La parenté qu'on a voulu relever entre le système politique de Sieyès et telle autre doctrine, comme celle de Spinoza, relève de rapprochements plus ou moins ingénieusement établis, mais n'offre aucune garantie d'authenticité historique.

Un premier point semblerait acquis : la pensée de Sieyès, en dépit du séminaire, ne s'est pas pliée au moule théologique. Cependant, s'il faut en croire les notes de Fortoul, Sieyès, tout à fait au début de sa carrière et alors que vraisemblablement il écrivait pour vivre sous d'autres noms, aurait non seulement participé, dans l'entourage du duc de La Vallière et de son pittoresque bibliothécaire, l'abbé Rive, à des discussions de théologie, mais conçu et professé en ces matières des doctrines propres.

L'abbé Rive, Provençal comme Sieyès, sorte de pédant tumultueux, qui devait remplir le monde des bibliophiles, des « bibliognostes », comme

il disait, de ses querelles homériques avec d'innombrables confrères, avait publié en 1770 des *Lettres philosophiques* dans lesquelles il expose une théorie de la révélation qui serait inspirée de Sieyès. C'est le système de la révélation pénale. Ce qui, d'après l'auteur, a rendu la révélation nécessaire, ce n'est ni le dérèglement des passions, ni l'abus de la loi naturelle, ni l'incertitude ou l'insuffisance de la raison, ni aucun autre motif de cet ordre. L'homme, au sortir du néant, n'avait pas encore abusé de la loi naturelle, ses passions ne s'étaient pas encore soulevées; sa raison n'était ni incertaine ni insuffisante sur l'objet de ses devoirs; il distinguait le bien du mal; il ne lui fallait aucune révélation présente pour chasser de son esprit des préjugés ou des erreurs qui ne l'avaient pas encore séduit. Mais, depuis le premier moment de son existence, il était soumis à la loi de Dieu, qui venait de le tirer du néant. Cette loi, il pouvait la violer, puisqu'il avait été créé libre. Il ne devait donc pas ignorer le supplice dont cette infraction serait suivie. Or, pouvait-il connaître ce supplice autrement que par la voie d'une révélation? L'époque d'une révélation remonte ainsi beaucoup plus haut que ne le disent la plupart des auteurs. — Jusqu'ici, les développements de l'abbé Rive semblent de peu d'intérêt pour l'histoire de la pensée de Sieyès, car on ne voit pas ce qui peut relier ces spéculations à la philosophie générale du grand constituant. Mais la suite, encore qu'assez obscure, est plus suggestive, en ce que la tradition de la révélation pénale y est déclarée n'être pas, tant s'en faut, purement chrétienne. On aperçoit là comme un principe de religion naturelle qui déborde le cadre d'une confession déterminée. Et cette tentative pour généraliser, au nom de la raison, les enseignements de la théologie ne laisse pas d'être révélatrice. D'autre part, l'abbé Rive insiste sur le fait qu'il y a en réalité deux révélations, l'une de la peine à subir en cas de violation de la loi divine, l'autre de la grâce promise si cette loi est observée. Or, la première appartient aux dogmes des jurisconsultes en droit naturel, l'autre aux théologiens. Mais ceux-ci, qui sont de grands envahisseurs, ont tout accaparé, dépouillant les juristes de ce qui devait être uniquement soumis à leurs recherches et à leurs investigations, et rendant leur profession « comme nulle ». — Ainsi est rendu sensible une fois de plus l'effort accompli pour humaniser, pour laïciser des problèmes qui semblaient d'abord d'ordre exclusivement religieux. — Sans doute ne savons-nous pas avec certitude dans quelle mesure la pensée de l'abbé Rive correspond à celle de Sieyès. Toutefois, nous n'avons aucune raison de douter d'une parenté intellectuelle affirmée par Fortoul avec l'appui de références aux papiers de Sieyès, même si la signification de ces références est aujourd'hui perdue pour nous. Il faut d'ailleurs rattacher ces considérations aux préoccupations du siècle et à l'importance qu'avait prise devant l'opinion le problème de la peine. Le livre fameux de Beccaria venait de paraître, où l'idée centrale est que les peines doivent être connues au préalable de celui qui s'expose à les subir.

Sieyès lui-même avait, au témoignage de Fortoul et de Sainte-Beuve,

écrit quelques fragments de théologie ou censés tels, sur lesquels nous ne possédons aucune indication. Mais la théologie, semble-t-il, n'apparaissait à l'abbé que comme une application particulière, et sans doute inférieure, de la connaissance, comme une zone de clair-obscur s'étendant au-delà des notions certaines. Nous trouvons dans les notes de Fortoul ces mots sibyllins : *Théologie; Dieu ultramètre*. La notion de Dieu servait-elle pour Sieyès à désigner ce qui est en réalité au-delà de nos idées? Cette explication conjecturale tire quelque vraisemblance du fait que la formule est présentée en application d'une étude philosophique portant sur le langage. Or, en ces matières, le grand principe de Sieyès, emprunté par lui à Condillac, est que nos langues sont plus savantes que nos idées : la notation par signes anticipe sur la connaissance et la ferait croire plus étendue que pratiquement elle ne l'est.

Quoi qu'il en soit, les querelles théologiques n'ont à coup sûr joué dans l'esprit de Sieyès qu'un rôle accidentel et secondaire, de même que les devoirs de la foi n'ont tenu dans sa vie aucune place. Il est même difficile de concevoir une orientation moins religieuse que la sienne. Il était tellement affranchi de toute discipline catholique qu'on ne trouvera en aucun passage de ses œuvres, pas plus qu'à aucun moment de sa carrière, cette hostilité aux principes traditionnels qui est souvent la marque d'une libération spirituelle incomplète.

Aussi bien arrive-t-il en un temps où, sur le plan de l'esprit, il n'a plus besoin de se livrer à aucun effort de polémique contre l'autorité des vieilles croyances. Le terrain a été déblayé par Voltaire et par l'Encyclopédie. A plus forte raison n'a-t-il pas à faire deux parts dans sa pensée, comme Descartes : celle qui relève de la foi et celle qui ressort à la connaissance rationnelle. Un rationalisme universel, totalitaire, était diffus autour de lui. Il se l'assimile. Mais il a eu à compléter et à promouvoir les enseignements de ses principaux maîtres. Locke, Condillac et Bonnet lui apportent la tradition cartésienne déjà élargie en surface. Cette tradition, il va à son tour l'accroître et la systématiser.

Que, derrière Condillac et Locke, il y ait Descartes, c'est ce qu'on ne saurait nier. L'influence du cartésianisme est demeurée, à travers tout le XVIII^e siècle, très vivace. Et, si l'on a souvent appelé Sieyès un Descartes de la politique, il y a là autre chose qu'une figure de rhétorique banale. Sieyès a voulu réellement appliquer à l'organisation des sociétés les règles du *Discours de la Méthode*. Il a entendu appuyer la science constitutionnelle sur la théorie des idées claires et distinctes. Il a balayé résolument du domaine politique toutes les notions incontrôlables qui l'obstruaient; il l'a soustrait de vive force à l'action du principe d'autorité. Les rapprochements à faire seraient nombreux. Nous ne relèverons que l'allure générale des brochures sur les *Privilèges* et sur le *Tiers État*. Ne rappelle-t-elle pas Descartes partant du doute méthodique pour arriver à la certitude? Les privilèges, ce sont

précisément les notions obscures et confuses dont il faut purger la politique pour arriver à cette seule certitude concevable que le Tiers État s'identifie avec la Nation. Doit-on mentionner encore l'épigraphe du *Tiers État*, où s'affirme la volonté de traiter la politique en philosophe, c'est-à-dire selon les règles de la science, et où le philosophe est opposé à l'administrateur? « Tant que le philosophe n'excède point les limites de la vérité, ne l'accusez pas d'aller trop loin. Sa fonction est de marquer le but; il faut donc qu'il y soit arrivé. Si, restant en chemin, il osait y élever son enseigne, elle pourrait être trompeuse. Le devoir de l'administrateur au contraire est de graduer sa marche, suivant la nature des difficultés.... Si le philosophe n'est au but, il ne sait où il est; si l'administrateur ne voit le but, il ne sait où il va. » C'est dans le même esprit que Sieyès répondait aux détracteurs de ses « grandes théories » : « Les théories sont la pratique des siècles et leurs pratiques sont la théorie du moment qui s'écoule (1). »

Sur un point, en particulier, l'influence de Descartes est indubitable. Sieyès affiche pour l'histoire le même mépris que son illustre devancier. Les textes de Descartes sont célèbres. Ils ont créé une longue tradition, que le XVIII^e siècle s'est largement appropriée, à telle enseigne que la méthode historique d'un Montesquieu y fait presque tache. C'est une des idées auxquelles Sieyès tient le plus; et il n'est que juste de remonter à la source. Celle-ci parfois se révèle d'elle-même. Dès 1772, dans un fragment intitulé *Économie politique* (2), Sieyès écrit : « Je laisse les nations formées au hasard. Je suppose que la raison tardive va présider à l'établissement d'une société humaine et je veux offrir le tableau analytique de sa constitution. On me dira que c'est un roman que je vais faire. Je répondrai : tant pis; j'aurais mieux aimé trouver dans la suite des faits ce qu'il m'a fallu chercher dans l'ordre des possibles. Assez d'autres se sont occupés à combiner des idées serviles, toujours d'accord avec les événements. Quand on les médite, plein du seul désir de l'intérêt public, on est obligé à chaque pas de se dire que la saine politique n'est pas la science de ce qui est, mais de ce qui doit être. Peut-être un jour se confondront-elles; et l'on saura bien alors distinguer l'histoire des sottises humaines de la science politique. » Dans les *Vues sur les moyens d'exécution*, la même thèse prend, dès le début, une forme plus agressive encore : « Assez d'autres croiront devoir demander aux siècles barbares des lois pour les nations civilisées. Nous ne nous égarerons pas dans la recherche incertaine des institutions et des erreurs antiques. La raison est de tous les temps; elle est faite pour l'homme, et c'est surtout quand elle lui parle de ses intérêts les plus chers qu'il doit l'écouter avec respect et confiance. Lorsqu'il s'agit de pourvoir aux besoins de la vie, va-t-on, dédaignant les productions récentes d'un art perfectionné, demander des modèles à Otahiti ou chez les anciens Germains? (3) »

Chez Sieyès comme chez Descartes, la confiance en l'avenir, la croyance au progrès s'unissent au dédain du passé. Descartes envisage de

prolonger par la science la durée de la vie humaine. Sieyès, par l'art politique, prétend assurer le bonheur des individus en société. Sans doute cette croyance au progrès, Sieyès la partage-t-il avec la plupart des hommes de son époque. Mais sa position à l'égard de l'histoire n'en demeure pas moins spécialement prononcée. Il suffira de rappeler que l'auteur de l'*Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* tient un tout autre langage. Condorcet veut faire de l'observation la méthode sociale essentielle. Certes, il entend renouveler la conception de l'histoire, qu'il fera porter, non plus sur quelques hommes mais sur des réalités vraiment collectives. Toujours est-il que cette histoire, qui ne s'intéressera qu'aux masses, demeurera à la base même de toute science sociale. Les « observations sur ce que l'homme a été, sur ce qu'il est aujourd'hui, conduisent aux moyens d'assurer et d'accélérer les nouveaux progrès que sa nature lui permet d'espérer encore (1) ». Au surplus, Condillac lui-même a appliqué sa méthode d'analyse à l'étude de l'histoire. Bref, ce que les hommes du XVIII^e siècle recherchaient surtout, c'était une transformation de l'histoire, qui en aurait fait l'instrument de la raison. Ils ne voulaient pas se soumettre à elle, mais ils acceptaient de l'utiliser. La doctrine de Sieyès est beaucoup plus radicale et insolente. C'est à Descartes qu'elle se rattache, à Descartes qui « ne sait pas même si jamais il n'y a eu aucun homme avant lui et qui, partant, ne s'émeut pas beaucoup de leur autorité » (réponse à Gassendi).

Nous sommes d'ailleurs mal renseignés sur les conditions dans lesquelles l'enseignement de Descartes était parvenu à Sieyès. Ce ne pouvait être, semble-t-il, que par la lecture personnelle, car, dans les cours de l'Université, l'œuvre de Descartes était tout au plus commentée d'une manière succincte et en vue d'une réfutation.

En revanche, il semble très douteux que Sieyès ait subi l'influence de Spinoza. Non seulement la preuve qu'il l'ait lu et pratiqué n'est point faite. Mais les similitudes que l'on a cru apercevoir entre les deux doctrines n'ont rien de décisif.

On a dit que, pour Spinoza et pour Sieyès, le problème central de la science politique était le problème de la liberté (2). *Finis ergo reipublicae revera libertas est*, affirme le *Traité théologico-politique* (ch. xx). Aphorisme dont on n'a pas manqué de rapprocher des formules analogues de Sieyès, celle par exemple qui figure dans le discours du 18 thermidor et d'après laquelle la cause finale de tout le monde social doit être la liberté individuelle. Il faut voir si, derrière cette concordance littérale, ne se dissimulent pas des différences foncières. Au surplus, l'idée que la liberté individuelle est la question fondamentale était, à l'époque de Sieyès, une idée diffuse ; elle ne lui appartient pas en propre, bien qu'il en ait déduit mieux que quiconque toutes les conséquences qu'elle comportait. Mais oublions pour un instant ce point. La parenté des deux systèmes est-elle profonde ?

Il serait difficile, croyons-nous, de voir dans Spinoza un précurseur de l'individualisme révolutionnaire. C'est en quelque sorte par accident qu'il rencontre le principe de la liberté individuelle. L'individu tient dans sa philosophie trop peu de place pour qu'il en puisse être autrement.

Le point de départ de Spinoza est en réalité voisin de celui de Hobbes. Seules ses conclusions diffèrent. Dans un cas comme dans l'autre, c'est la considération d'un état de nature, qui est un véritable état de guerre. Cet état de nature, Spinoza l'interprète seulement en fonction de sa doctrine, selon laquelle l'individu est un mode de Dieu. L'homme est une partie de la nature et il n'est rien de plus. Or, en Dieu, la puissance et le droit s'identifient : puisqu'il n'y a rien d'extérieur à lui, on ne conçoit rien qui puisse le limiter. Cette même identité se retrouve dans l'individu, fragment de Dieu ; mais la puissance en qui s'exprime son droit est limitée par d'autres puissances. « Les poissons, dit Spinoza dans un texte fameux, sont naturellement faits pour nager ; les plus grands d'entre eux sont faits pour manger les petits ; et conséquemment, en vertu du droit naturel, tous les poissons jouissent de l'eau et les plus grands mangent les petits » (*ibid.*, ch. xvi). Bref, la situation de l'individu est une situation dérivée. « La puissance de la nature, c'est en effet la puissance même de Dieu qui possède un droit souverain sur toutes choses ; mais comme la puissance universelle de toute la nature n'est autre chose que la puissance de tous les individus réunis, il en résulte que chaque individu a un droit sur tout ce qu'il peut embrasser, ou, en d'autres termes, que le droit de chacun s'étend jusqu'où s'étend sa puissance » (*ibid.*). Or, l'homme offrant ainsi une image tronquée de la nature, cette image incomplète peut être vicieuse. Si tous les hommes obéissaient à la voix de la raison, ils n'auraient besoin ni de lois ni de gouvernement. Mais il faut compter avec les idées obscures et confuses, c'est-à-dire avec les passions. De là vient précisément que le droit naturel, considéré de ce point de vue partiel qu'est le point de vue de l'espèce humaine, engendre une insupportable anarchie. Pour fuir cette insécurité, préjudiciable à tous, au faible qui est opprimé par le fort et au fort qui craint toujours un plus fort que lui-même, les hommes ont institué un pouvoir social, au profit duquel chacun a résigné son droit. C'est avec la naissance de l'État qu'on sort du domaine de la force pure, que la justice et la propriété apparaissent.

Mais, s'il en est ainsi, où sera la garantie de l'individu ? Faudra-t-il considérer l'État comme omnipotent, comme infaillible, comme impeccable ? Y aura-t-il, comme chez Hobbes, une abdication totale de l'individu ? Spinoza s'efforce d'échapper à ces conséquences ; par un redressement vigoureux il prétend tourner le dos à l'absolutisme. Sans doute, l'État a le droit de tout faire, mais son intérêt même lui conseille de ne faire que ce qui est conforme à la raison. Si les hommes dans l'ordre social ne s'appartiennent pas à eux-mêmes, s'ils appartiennent à l'État, c'est à deux conditions : que les hommes restent des hommes et

que l'État reste l'État. L'homme en société ne saurait abdiquer la nature humaine. Il ne peut par exemple se dessaisir de sa faculté de juger, être amené à croire que le tout n'est pas plus grand que sa partie ou que Dieu n'existe pas, et généralement à croire le contraire de ce qu'il sent et de ce qu'il pense. Dira-t-on que l'État a le droit ou le pouvoir de lui commander des actes contraires à ses sentiments et à ses convictions les plus intimes? Ce serait supposer l'État capable de délire (*Traité politique*, ch. III). L'État ne peut agir en contradiction avec sa propre essence. L'État est un principe de respect et de crainte; il est tenu de conserver les causes de crainte et de respect; autrement il cesse d'être l'État. « Car, que le chef de l'État coure ivre et nu avec des prostituées à travers les places publiques, qu'il fasse l'histrion ou qu'il méprise ouvertement les lois qu'il a lui-même établies, il est aussi impossible que faisant tout cela il conserve la majesté du pouvoir qu'il est impossible d'être en même temps et de ne pas être » (*ibid.*, ch. IV). Laisser aux citoyens la plus grande liberté possible, voilà ce que la raison commande à l'État dans l'intérêt de sa propre puissance et de sa propre stabilité. C'est en ce sens qu'on peut assigner la liberté comme fin à l'État.

Il ressort de tout ceci que l'individu en tant que tel n'est nullement, aux yeux de Spinoza, le principe premier et le but ultime de toutes les institutions politiques. Il s'agit partout de son intégration à la nature. Les fins poursuivies le dépassent toujours. Aussi les garanties dont il bénéficie en fait demeurent-elles précaires. Il y a bien loin de ce citoyen protégé par la raison de l'État à l'individu inexpugnable dans sa forteresse juridique, tel que le concevra Sieyès. Un passage du *Traité politique* (ch. III) le souligne presque cruellement : Spinoza y signale comme des actes contraires à l'essence de l'État, comme des actes de délire, l'obligation imposée à un homme de rendre témoignage contre lui-même, de tuer ses parents, etc. Or, on a vu des États modernes accomplir des actes de cet ordre sans porter préjudice à leur existence en tant qu'États, ce qui montre bien que la défense de l'individu face à l'absolutisme social requiert des barrières moins fragiles.

Pas davantage les analogies relevées entre les institutions préconisées par l'un et par l'autre des deux philosophes n'emportent la conviction. Tout au plus Spinoza et Sieyès se rencontrent-ils dans leurs préférences à l'égard d'un gouvernement tempéré, qu'ils s'efforcent tous les deux de réaliser grâce à une architecture constitutionnelle complexe. Il n'est guère contestable non plus que l'auteur du *Traité politique* et l'inspirateur de la Constitution de l'an VIII n'aient été orientés également vers un système assurant la prépondérance de l'élite, vers une distinction entre les gouvernants et les gouvernés. Sans doute encore l'un et l'autre sont-ils portés, lorsqu'il s'agit de la forme du gouvernement, à indiquer des préférences plus qu'à formuler des dogmes. Pour Spinoza par exemple, qui incline vers la démocratie, il y a de bonnes et de mauvaises démocraties comme il y a de bonnes et de mauvaises

aristocraties, de bonnes et de mauvaises monarchies. En 1791, lors de sa polémique avec Paine, Sieyès apportait dans le débat *République ou Monarchie?* des nuances analogues.

Mais, sous ces réserves, le parallèle établi demeure factice. On s'est donné beaucoup de mal pour figurer dans des tableaux les ressemblances prétendues (1). Sieyès aurait puisé notamment dans Spinoza l'idée des listes de notabilité et celle du Grand Électeur.

Il est bien connu que Spinoza décrit avec beaucoup de détails le système monarchique et le système aristocratique; son exposé de la démocratie en est au contraire demeuré à son début.

On insiste beaucoup sur le fait que, chez Spinoza comme chez Sieyès, la base des institutions est la population considérée dans son ensemble. Mais, à la vérité, ce que Spinoza considère dans le système monarchique, par exemple, ce sont les citoyens groupés en familles. L'État est une fédération de villes; et les villes sont elles-mêmes des fédérations de familles. Ce sont là des conceptions tout à fait étrangères à la pensée de Sieyès et, plus généralement, à la pensée de la Révolution.

Le roi, d'autre part, étant choisi dans une certaine famille, on ne devra tenir pour nobles que les personnes issues de son sang, et celles-ci en conséquence seront distinguées, par des insignes royaux, de leur propre famille et des autres. Au sommet donc, l'analogie n'est pas plus frappante puisque la première magistrature de Sieyès est élective et que son système exclut toutes distinctions entre les citoyens. Le roi de Spinoza n'est pas non plus étranger aux affaires politiques comme le Grand Électeur de Sieyès. Il exerce seulement son pouvoir en s'appuyant sur le Grand Conseil, dont le rôle est, comme son nom l'indique, consultatif; par ailleurs le roi est le chef de l'armée, etc. Il choisit, il est vrai, les membres du Grand Conseil sur des listes qui lui sont présentées. Mais cette attribution, qui se rattache au droit monarchique lui-même, n'a rien de commun avec les attributions du Grand Électeur! Tout au plus le roi, indépendamment de son intérêt personnel, est-il chargé d'assurer par ces désignations la représentation exacte de toutes les familles et de toutes les générations.

Quant aux comparaisons auxquelles le Grand Conseil de Spinoza a donné lieu, elles sont plus arbitraires encore : on a voulu, sous prétexte que chaque famille y a son suffrage, le rapprocher du Tribunat de Sieyès, où chaque département a son député!

Si l'on passait à l'analyse de l'aristocratie, telle que Spinoza la formule, on verrait l'hétérogénéité des deux doctrines s'accuser encore. Le recrutement par cooptation de l'Assemblée des patriciens, qui est cette fois le grand organe, ne correspond à rien dans le système constitutionnel de Sieyès, car le Collège des Conservateurs de l'an VIII, issu lui aussi de la cooptation, se trouve à un étage différent; ce n'est d'ailleurs pas à l'Assemblée des patriciens qu'on l'a comparé, mais au Collège des Syndics, sélection de cette dernière, qui est chargé de veiller au maintien inviolable des lois de l'État.

Bref, disparité totale d'inspiration, ressemblances de détail fortuites et vagues, dénuées de toute signification intellectuelle véritable, voilà les seules conclusions auxquelles une comparaison puisse conduire.

Sur l'action de Locke, de Condillac et de Bonnet, les données abondent au contraire, qui confirment l'indication sommaire de la *Notice*.

Locke, simplificateur de Descartes, a trouvé jusque dans la pédagogie du XVIII^e siècle une audience plus large que le vieux maître — malgré son sensualisme qui pouvait paraître plus révolutionnaire que la théorie des idées innées. D'autre part, il a fait porter sur les problèmes du langage une partie essentielle de ses investigations; et c'est notamment par ce canal que son influence s'est exercée sur Sieyès, si attentif à la notation de la pensée. Enfin parmi tous les écrivains politiques appartenant à l'École dite du droit de la nature et des gens, à l'influence de laquelle ne pouvait échapper Sieyès, il paraît être celui dont les conceptions se rapprochent le plus de celles de l'abbé.

Les raisons du succès de Locke sont parfaitement exposées par Condillac dans l'introduction de l'*Essai sur l'origine des connaissances humaines*, dont (Elsner nous dit que Sieyès faisait son livre de chevet (1). La philosophie de Locke a le mérite de n'être pas ambitieuse, de ne pas chercher à pénétrer tous les mystères, la nature, l'essence des êtres, les causes les plus cachées; elle se borne à l'étude de l'esprit humain, et spécialement au problème de l'origine et de la génération de nos idées. Elle en rend compte en partant des éléments mêmes de la connaissance, dont elle explique les combinaisons ultérieures selon une conception atomistique et, en somme, matérialiste. L'expérience, la sensation sont à la base de la connaissance. Il n'y a pas d'idées innées. Locke est ainsi le père du sensualisme, qui sera le trait commun de tous les idéologues. A la vérité, Sieyès ne s'est jamais particulièrement préoccupé de la théorie de la connaissance. Mais nul doute qu'il n'adoptât en bloc ces principes comme vérités démontrées. On sait les liens étroits qu'il entretenait avec les divers philosophes de l'École, notamment avec Cabanis, Destutt de Tracy et Laromiguière qui, sous des nuances différentes, ont professé ces mêmes doctrines. Toujours est-il qu'il transposa sur le plan social cette représentation atomistique de la vie de l'esprit. Ce qui l'intéresse dans la société, ce sont ses éléments, c'est-à-dire les individus, avec les rapports qui les unissent. Pas plus que le sensualisme de Locke et de ses successeurs n'admet une substance pensante distincte des idées dont l'ensemble constitue ce qu'on appelle l'âme humaine, Sieyès ne considère la société comme un être à part, ayant sa réalité et ses fins propres.

Le livre III de l'*Essai philosophique concernant l'entendement humain* a pour titre *Des mots*. Locke s'y montre le promoteur de cette théorie du langage qui devait prendre dans la pensée du XVIII^e siècle une place de plus en plus étendue. A y regarder de près, c'est la consé-

quence nécessaire de son interprétation sur la vie de l'esprit. Lorsqu'on décompose ce dernier en ses parties constituantes pour reproduire ensuite son architecture, lorsqu'en un mot on le considère comme formé d'éléments discontinus, on est amené par la force des choses à souligner le rôle du langage, qui est essentiellement discursif ; on est enclin à voir dans les signes qui semblent doubler les idées une catégorie non négligeable de matériaux ; on est enfin porté à se demander si les signes ne sont en fin de compte que la traduction plus ou moins adéquate des idées, ou si, en ayant l'air de les suivre, comme l'ombre suit le corps, ils n'ont pas souvent pour mission de les devancer, pour effet d'en agrandir et d'en transfigurer la nature. Ce sont là des conclusions qu'avait entrevues Locke, que devait plus tard reprendre et développer Condillac.

Locke part de cette constatation que l'homme, créé par Dieu comme un être sociable, possède des organes propres à former des sons articulés, que l'on appelle mots. De plus, l'homme est capable d'utiliser ces sons en tant que signes de conceptions intérieures et d'en faire autant de marques des idées qu'il a dans l'esprit. Mais ce n'est pas tout : on peut se servir de ces signes en sorte qu'ils comprennent plusieurs choses particulières, car la multiplication des mots en eût confondu l'usage s'il eût fallu un nom distinct pour désigner chaque chose particulière. A ce premier effet de simplification et d'accélération de la connaissance dû au langage, il faut ajouter encore le complément que les mots lui fournissent sous d'autres formes. Par exemple, outre les noms qui signifient des idées, il y a d'autres mots que les hommes emploient pour signifier le manque ou l'absence d'une certaine idée ou de toutes les idées ensemble, comme sont les mots rien, ignorance et stérilité. Le mot joue ici en quelque sorte le rôle d'un signal lumineux devant un trou béant. En outre, si les mots tirent leur origine des idées sensibles, ils ne tardent pas à s'élever au-dessus d'elles ; et, ce faisant, ils servent de véhicule à la pensée pour dépasser les impressions des sens.

Locke explique longuement les rapports entre les mots et les idées. Mais ses chapitres sur leur imperfection et leur abus ainsi que sur les remèdes qu'on y peut apporter possèdent un intérêt particulier en ce qu'ils préparent des développements ultérieurs plus précis de Condillac et de Sieyès.

Les causes de l'imperfection des mots sont nombreuses. Pour les découvrir, il faut considérer l'usage et la fin des mots. Ils ont un double usage, qui est d'enregistrer nos propres pensées et de les communiquer aux autres. L'imperfection n'apparaît pas au premier point de vue, puisque les mots sont des signes arbitraires et indifférents : tout homme peut employer les mots qu'il veut, à condition qu'il se serve toujours du même signe pour désigner la même idée. Quant à la communication qui se fait entre les hommes par le moyen des paroles, les mots ont aussi un double usage, dont l'un est civil, c'est-à-dire tourné vers la conversation et les affaires, l'autre philosophique, c'est-à-dire

orienté vers une vue précise des choses. Ceci étant, les causes d'imperfection, sensibles surtout dans le langage philosophique, tiennent à plusieurs sources. Les idées que les mots signifient peuvent d'abord être extrêmement complexes et composées d'un grand nombre d'idées jointes ensemble. Elles peuvent ensuite n'avoir point de liaison naturelle les unes avec les autres, de sorte qu'il n'y ait dans la nature aucune mesure fixe ni aucun modèle pour les rectifier et les combiner. La signification d'un mot peut d'autre part se rapporter à un modèle qu'il n'est pas aisé de connaître. Enfin, la signification d'un mot et l'essence réelle de la chose peuvent n'être pas exactement les mêmes.

L'abus des mots est une notion un peu différente. Outre l'imperfection naturelle au langage et l'obscurité et la confusion qu'il est si difficile d'éviter dans l'usage des mots, il y a plusieurs fautes et plusieurs négligences volontaires que les hommes commettent et par où ils rendent les significations moins claires et moins distinctes. Il arrive qu'on se serve de mots auxquels on n'attache aucune idée, ou du moins aucune idée claire. C'est qu'en réalité on apprend les mots avant d'apprendre les idées qui leur appartiennent. D'autre part, on emploie aussi les mots d'une manière inconstante, en leur donnant tantôt un sens et tantôt un autre. Un troisième abus du langage, c'est une obscurité affectée, soit que l'on donne à des termes d'usage des significations nouvelles et inusitées, soit que l'on introduise des termes nouveaux et ambigus. On peut encore prendre les mots pour des choses. On peut aussi les prendre pour ce qu'ils ne signifient en aucune manière, comme lorsqu'on y voit les essences réelles des substances. On abuse enfin des mots en supposant qu'ils ont une signification certaine et évidente qui n'appelle aucune explication. Et il faut ajouter que les termes figurés doivent être regardés comme un autre abus du langage.

Quoi qu'il en soit, « qui considérera la confusion, les méprises et les ténèbres que le mauvais usage des mots a répandues dans le monde trouvera quelque raison de douter si le langage, considéré dans l'usage qu'on en a fait, a plus contribué à avancer ou à interrompre la connaissance de la vérité parmi les hommes (1). »

Aussi Locke envisage-t-il minutieusement les remèdes qu'on peut apporter aux imperfections et à l'abus des mots. Il conseille d'abord de n'employer aucun mot sans y attacher une idée. En second lieu, il ne suffit pas qu'un homme emploie les mots comme signes de quelques idées; il faut encore que les idées qu'il leur attache, si elles sont simples, soient claires et distinctes, et, si elles sont complexes, qu'elles soient déterminées, c'est-à-dire qu'une collection précise d'idées simples soit fixée dans l'esprit avec un nom comme signe invariable. Par ailleurs, il faut que les hommes prennent soin d'approprier leurs mots, autant qu'il est possible, aux idées que l'usage ordinaire leur a assignées. Il convient encore de déclarer quelquefois au préalable dans quel sens on prend les mots. Enfin, il y a lieu d'employer constamment le même terme dans le même sens.

Il n'est que de lire Sieyès pour se rendre compte à quel point des développements de ce genre, que nous serions portés aujourd'hui à trouver fastidieux, cadraient avec les préoccupations de l'époque.

Mais, dans l'ordre social, l'influence de Locke sur Sieyès n'est pas moindre. Disciple irrégulier de l'École du droit de la nature et des gens, Locke a présenté sur l'état de nature et sur la société politique et sur le passage de l'un à l'autre des thèses particulières avec lesquelles, épisodiquement, les vues de Sieyès ne sont pas sans analogie. Pour Locke, l'état de nature n'est pas une sorte d'état sauvage où les hommes n'obéissent qu'à la loi de la force et du besoin. S'il ne comporte pas de lois civiles et politiques, il n'est pas absolument dépourvu de lois, car il existe une loi de nature, antérieure et supérieure à toutes les règles sociales, qui commande aux passions individuelles et fait obligation pour tous les hommes. La loi naturelle défend aux hommes de se détruire et de s'asservir les uns les autres. Sieyès dira de même, dans sa *Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, que hors du lien social, nul n'avait le droit de nuire à un autre : le droit de nuire n'a jamais pu appartenir à la liberté. L'ordre social n'est pour Sieyès qu'une suite et un complément de l'ordre naturel. En d'autres termes, celui-ci n'est pas nécessairement un état de guerre. C'est l'idée que Locke avait marquée fortement en disant que la violence ouverte n'est pas plus légitime dans l'état de nature que dans la société civile.

Parmi les droits naturels qui sont antérieurs à l'établissement politique, Locke place la propriété. Bien que la nature ait donné toutes choses en commun, l'homme, néanmoins, étant le maître et le propriétaire de sa personne, de toutes ses actions, de tout son travail, a toujours en soi, dit-il, le grand fondement de la propriété. C'est donc de la personne, par l'intermédiaire de l'idée de travail, que Locke fait dériver la propriété. Or, le processus de la pensée de Sieyès n'est pas différent. Ses formules mêmes sont très voisines : tout homme est propriétaire de sa personne ; la propriété de la personne est le premier des droits ; de ce droit primitif découlent la propriété des actions et celle du travail ; la propriété des objets extérieurs n'est qu'une suite et une extension de la propriété personnelle, etc. (1).

L'état de nature, selon Locke, suffirait à l'homme si la méchanceté des uns et la faiblesse des autres ne nécessitaient l'établissement de certaines garanties au profit de ceux-ci contre ceux-là. C'est à cette fin qu'est établie la société civile. Mais, contrairement à ce que pensait Hobbes, la société n'hérite pas à cette occasion de tous les droits des particuliers. L'aliénation que ceux-ci consentent est partielle : elle ne porte que sur le droit de punir et de faire justice. C'est la conception classique de l'État gendarme. Ainsi, selon Locke, la fin de la société politique ne saurait résider que dans la protection de l'individu. Il serait insensé, d'après lui, que le gouvernement institué par l'accord volontaire des hommes pour la sauvegarde de leur liberté, de leurs

biens, de leur vie, usât de son pouvoir dans un sens contraire. Il serait absurde que chacun renonçât au pouvoir naturel de résister, de se défendre, de contraindre et de punir et livrât en même temps tous les droits pour la protection desquels il abandonne ce pouvoir. Donc le pouvoir souverain, dans une société, ne peut rien contre l'objet même de son institution. S'il va contre cet objet, il se met en état de guerre avec la société et il rétablit lui-même l'état de nature, qu'il était appelé à terminer. Il y a donc une limite au pouvoir souverain : c'est la limite même des lois de la nature, pour la défense desquelles il existe. Et, à la fin de son livre sur le *Gouvernement civil*, Locke reconnaît formellement au peuple le droit d'insurrection, dans le cas où l'autorité passerait les limites qui lui sont imposées.

C'est à cette tradition et non à celle de Rousseau, partisan d'une aliénation totale en faveur de la collectivité, que se rattache évidemment Sieyès. « Lorsqu'une association politique se forme, dira le *discours du 2 thermidor*, on ne met point en commun tous les droits que chaque individu apporte dans la société, toute la puissance de la masse entière des individus. » Pour lui, à vrai dire, l'homme entrant en société ne fait même pas le sacrifice d'une partie de sa liberté, puisque précisément, selon la loi naturelle, nul n'avait le droit de nuire à autrui; et il ne semble pas ranger le droit de punir parmi les droits inhérents à l'état de nature. « Loin de diminuer la liberté individuelle, l'état social en étend et en assure l'usage; il en écarte une foule d'obstacles et de dangers auxquels elle était trop exposée sous la garantie d'une force privée, et il la confie à la garde toute-puissante de l'association entière (1). » Toujours est-il que parmi les philosophes de l'École du droit de la nature et des gens, Sieyès a relevé le plus libéral, le plus éloigné de tout absolutisme.

Condillac, héritier de Locke, continuateur minutieux de son sensualisme, va pousser l'étude du langage du côté logique et mathématique. « Toute langue, écrit-il, est une méthode analytique et toute méthode analytique est une langue. Ces deux vérités, aussi simples que neuves, ont été démontrées, la première dans ma *Grammaire*, la seconde dans ma *Logique*; et l'on a pu se convaincre de la lumière qu'elles répandent sur l'art de parler et sur l'art de raisonner, qu'elles réduisent à un seul et même art (2). »

La théorie du langage est ainsi au cœur même du système, en même temps que la théorie de l'analyse.

Pour faire comprendre la signification de cette dernière, Condillac a recours dans sa *Logique* à une comparaison célèbre. Il suppose un château où l'on arrive pendant la nuit. Le lendemain, les fenêtres s'ouvrent un moment au lever du soleil et se referment aussitôt. Ce premier coup d'œil ne suffit pas pour nous faire connaître la campagne, c'est-à-dire pour nous faire démêler les objets qu'elle renferme; les fenêtres refermées, aucun de nous n'aurait pu rendre compte de ce qu'il a vu.

Pour se former des idées, il faut observer les choses l'une après l'autre. Si la nature nous a donné la faculté de voir une multitude de choses à la fois, elle nous a donné aussi la faculté de diriger nos yeux sur une seule; et c'est à cette faculté que nous devons toutes les connaissances que nous acquérons par la vue. Pour concevoir les choses telles qu'elles sont, il faut que l'ordre successif dans lequel on les observe les rassemble dans l'ordre simultané qui est entre elles. Par ce moyen, l'esprit peut embrasser une grande quantité d'idées, parce qu'en observant ainsi il décompose les choses pour les recomposer, il s'en fait des idées exactes et distinctes. Cette décomposition et recombposition, que nous enseigne la nature, est ce qu'on nomme analyse. Et l'analyse de la pensée se fait de la même manière que celle des objets sensibles.

Ceci dit, la création des signes, superposés à la pensée, va permettre à ces opérations d'analyse de se développer et de se perfectionner. Condillac distingue trois sortes de signes : 1^o les signes accidentels, ou les objets que quelques circonstances particulières ont liés avec quelques-unes de nos idées, en sorte qu'ils sont propres à les réveiller; 2^o les signes naturels, ou les cris que la nature a établis pour les sentiments de joie, de crainte, de douleur, etc.; 3^o les signes d'institution, ou ceux que nous avons nous-mêmes choisis, et qui n'ont qu'un rapport arbitraire avec nos idées. Or, l'usage des signes, des derniers surtout, est la vraie cause des progrès de l'imagination, de la contemplation et de la mémoire. Aussitôt qu'un homme commence à attacher des idées à des signes qu'il a lui-même choisis, on voit se former en lui la mémoire. Celle-ci acquise, il commence à disposer par lui-même de son imagination et à lui donner un nouvel exercice.

L'opération par laquelle nous donnons des signes à nos idées résulte de l'imagination qui présente à l'esprit des signes dont on n'avait point encore l'usage, et de l'attention qui les lie avec les idées. La nécessité de ces signes apparaît par exemple en arithmétique. Nous ne discernons différentes collections que parce que nous avons des chiffres qui sont eux-mêmes fort distincts. Et, en fin de compte, l'art de raisonner se réduit à une langue bien faite.

Les connaissances que nous devons à la nature forment un système où tout est parfaitement lié. Mais il nous arrive d'oublier les leçons de la nature et de ra sonner d'après de mauvaises habitudes. Il n'y a qu'un moyen de remettre l'ordre dans la faculté de penser, « c'est d'oublier ce que nous avons appris, de reprendre nos idées à leur origine, d'en suivre la génération, et de refaire, comme dit Bacon, l'entendement humain (1) ». C'est à cette œuvre de reconstruction qu'est consacrée notamment la *Logique* de Condillac. Il va rencontrer dans le langage des défauts analogues à ceux que Locke avait étudiés.

Les langues, d'après lui, ont été d'abord des méthodes exactes — tant qu'on n'a parlé que de choses relatives aux besoins de première nécessité — parce que l'expérience corrigeait immédiatement toutes les erreurs possibles de l'analyse. Mais les langues se sont compliquées. Il

est arrivé que les progrès de l'analyse aient été, malgré tout, incertains, parce que les hommes analysaient sans le savoir et ne se rendaient pas compte de l'importance d'analyses exactes. Or, après les besoins de première nécessité, on en vint par degrés jusqu'aux besoins de curiosité pure, aux besoins d'opinion, aux besoins inutiles, tous plus frivoles les uns que les autres. « Alors on sentit tous les jours moins la nécessité d'analyser; bientôt on se sentit plus que le désir de parler, et on parla avant d'avoir des idées de ce qu'on voulait dire (1). »

En réalité, si l'on avait remarqué que les langues sont autant de méthodes analytiques, il n'aurait pas été difficile de trouver les règles de l'art de raisonner. Mais on a négligé dans les signes l'élément créateur des idées. D'autre part, les grammairiens et les philosophes se sont obstinés à considérer les langues comme arbitraires; et ils ont supposé qu'elles n'avaient pour règle que le caprice de l'usage. Bref, les langues sont devenues défectueuses; mais elles ont été exactes, et elles pourraient l'être encore. Le travail à accomplir sur elles est essentiellement un travail de simplification. Toutes les sciences seraient exactes si elles parlaient toutes une langue fort simple. *Ce n'est pas la faute des sciences si elles ne démontrent pas rigoureusement : c'est la faute des savants, qui parlent mal.* Et l'on aperçoit chez Condillac l'idée de l'universalité de la démonstration, répondant à l'identité foncière du savoir. L'artifice du raisonnement est le même dans toutes les sciences. Il consiste à dégager l'inconnu du connu, grâce à une série de traductions, où une proposition, interprétant celle qui la précède, est interprétée à son tour par celle qui la suit.

Mais il n'en est pas moins vrai qu'à l'heure actuelle un grand nombre de sciences se trouvent dans un véritable chaos, que les philosophes n'ont jamais pu débrouiller. Cependant, la confiance de Condillac dans la méthode d'analyse est telle qu'il ne désespère pas de défricher le domaine politique et le domaine économique eux-mêmes.

On trouve dans le *Traité des Systèmes* un chapitre xv intitulé *De la nécessité des systèmes en politique, des vues et des précautions avec lesquelles on les doit faire*. La portée, le caractère indispensable des systèmes y sont soulignés, bien que, comme le remarque l'auteur, « s'il y a un genre où l'on soit prévenu contre les systèmes, c'est la politique ». En effet, le public ne juge jamais que « l'événement ». Ayant souvent été la victime des « projets », il redoute toujours d'en voir former de nouveaux. « Cependant, dit Condillac, est-il possible de gouverner un État si on n'en saisit pas les parties d'une vue générale et si on ne les lie pas les unes aux autres, de manière à les faire mouvoir de concert et par un seul et même ressort? Ce ne sont pas les systèmes qu'on doit blâmer en pareil cas, c'est la conduite de ceux qui les font. »

Le système, c'est la disposition des différentes parties d'un art ou d'une science dans un ordre où elles se soutiennent toutes naturellement et où les dernières s'expliquent par les premières. Celles qui rendent raison des autres s'appellent principes; et le système est d'autant plus

parfait que les principes sont en plus petit nombre (il est même à souhaiter qu'on les réduise à un seul). — Sieyès construisant sa machine constitutionnelle, Sieyès en qui certains polémistes n'ont voulu voir qu'un « compilateur idiot de Condillac (1) », ne dira pas autre chose.

On relève encore chez Condillac cette idée que les sociétés politiques sont artificielles et que c'est au magistrat qui veille à leur conservation d'en entretenir le mécanisme. Il est « le machiniste qui doit rétablir les ressorts et remonter toute la machine aussi souvent que les circonstances le demandent ». Mais quel est, ajoute Condillac, l'homme sage qui hasarderait de réparer l'ouvrage d'un artiste s'il n'en avait auparavant étudié la contexture ?

Cette mainmise de la science analytique sur toutes les réalités humaines est peut-être plus sensible encore dans l'ouvrage que Condillac a intitulé *Le Commerce et le Gouvernement*. Il s'y emploie précisément à faire la langue de l'économie politique, dont le vocabulaire se présente sous l'aspect d'un « chiffre indéchiffrable ». Et il entend prouver par cet exemple qu'aucune matière ne saurait demeurer rebelle à la méthode qu'il a définie.

La hantise de la méthode analytique n'est pas moins forte chez Sieyès. On en trouve dans ses discours politiques, et jusque dans sa correspondance diplomatique, de piquants exemples. Il entend qu'il n'y ait pas de trous dans la démonstration. « En tout raisonnement, dit-il tout à coup dans son *Opinion* du 7 mai 1791 sur l'arrêté du département de Paris relatif aux édifices religieux, s'il suffisait de prouver la majeure ou la première proposition, il n'est personne qu'on ne pût trouver, à son gré, innocent ou coupable. Il ne suffit pas d'affirmer, ce dont tout le monde convient, que les départements ne doivent pas faire de lois et viser à l'indépendance ; il faut prouver la mineure, c'est-à-dire établir que telle a été l'intention du département de Paris. » — De même, dans un curieux projet de réponse à une note prussienne relative aux indemnités des princes possessionnés, en procédant par voie de décomposition à l'égard des propositions faites et de la réplique qu'elles ont reçue, il enferme l'adversaire (Prusse et Autriche) dans d'inextricables contradictions (29 brumaire an VII) (2).

Le naturaliste philosophe Charles Bonnet, de Genève, est un polygraphe dont les travaux s'étendent aux sujets les plus variés. Depuis les facultés de l'âme jusqu'aux mœurs des insectes, il n'est guère de domaine où son talent disert ne se soit exercé. Nul n'a mieux démontré par sa production même l'unité du savoir. Bonnet baigne dans l'inspiration de Locke, et plus encore dans celle de Condillac. A ce dernier il reproche même de ne pas appliquer sa propre méthode avec assez de rigueur, de procéder quelquefois par sauts. Comme ses deux prédécesseurs, il insiste sur l'enrichissement de la pensée par le langage. La parole crée, d'après lui, un « nouvel ordre de choses » issu des signes ou des termes dont nous revêtons les idées et qui les représentent.

Dans l'*Essai de psychologie* paru à Leyde en 1754, Bonnet donne d'ailleurs une explication purement sensualiste de l'origine du langage. Ce n'est qu'avec le secours des sens que l'âme acquiert des idées, et celles qui semblent les plus spirituelles n'en ont pas moins une origine très corporelle. L'âme en effet ne forme des idées spirituelles qu'à l'aide des mots qui en sont les signes; et ces mots prouvent la « corporéité » de ces idées. Enrichi du don précieux de la parole, instruit dans l'art ingénieux de peindre la pensée, l'homme est à portée de jouir de tous les avantages de la raison. Le cercle étroit de ses idées va s'étendre de plus en plus; et il embrassera enfin jusqu'aux notions les plus abstraites. Le langage est tellement ce qui perfectionne toutes les facultés de l'âme que la perfection de ces facultés répond toujours à celle du langage. De même, dans l'ordre collectif, les langues des nations les plus civilisées attestent un degré d'achèvement bien supérieur, qui mesure avec rigueur le degré où celles-ci sont parvenues.

Ainsi, les trois maîtres de Sieyès se présentent à nous sous l'aspect de trois ingénieurs ou de trois architectes de la pensée, qui décomposent l'esprit en ses éléments et rendent sensible son accroissement continu, illimité, dont la langue est le meilleur instrument. Telle est la « métaphysique » qui les occupe, non pas une métaphysique aventureuse et téméraire, cherchant à percer tous les arcanes, mais une métaphysique plus retenue, proportionnant ses recherches à la nature de l'esprit humain, aussi peu inquiète de ce qui doit lui échapper qu'avide de ce qu'elle peut saisir. C'est la source même de ce qu'on appellera plus tard l'idéologie, philosophie dont la modestie n'est qu'apparente, car, si elle néglige ce qui n'est pas l'esprit humain, en revanche elle n'assigne pas de bornes à l'activité ni à la puissance de celui-ci.

En dehors de ces trois inspireurs directs et avoués, toute la philosophie du siècle a exercé une action, au moins indirecte, sur la pensée de Sieyès. L'influence de Voltaire en particulier a été permanente. Sieyès affirmait que « tous les résultats étaient là ». C'est, de toute évidence, dans la partie critique et négative de son œuvre que Voltaire l'a aidé. Avant le Sieyès constructeur de constitutions savantes, il y a eu un Sieyès contempteur de l'Ancien Régime, un Sieyès impitoyable et justicier qui a porté la torche au milieu des abus. Certes, il est douteux que l'œuvre historique du maître ait retenu longtemps son esprit. Mais Voltaire a été le grand virtuose du pamphlet. Il a habitué les hommes de son époque à ramasser en quelques pages toute une satire. Sieyès, dont la pensée ne siégeait pas, quoi qu'on en ait dit, dans les nuées, Sieyès, qui vouait ses efforts à des desseins efficaces, ne pouvait ignorer l'extraordinaire coup de fouet donné par ces libelles à l'opinion. En recourant au même procédé littéraire, il obtiendra ses plus grands triomphes. — Voltaire servait encore Sieyès dans la mesure où

il expurgeait la scène scientifique et politique du problème religieux, pour reléguer celui-ci dans le domaine du sentiment, où l'abbé entendait bien l'oublier. A cet égard, ni Locke, ni Condillac, respectueux de la tradition, ne pouvaient remplir le même office.

Quant à Montesquieu, Rousseau et Mably, leur influence a été certainement moindre.

Montesquieu est tourné vers l'étude patiente de l'histoire. Sieyès lui reproche de s'attarder à des considérations de fait, d'ailleurs problématiques, qui n'ont avec la raison et avec la science aucun rapport direct. Au surplus, Montesquieu n'avait rien d'un destructeur de l'Ancien Régime ; et la doctrine de la suppression des privilèges ne pouvait rencontrer d'appui dans son œuvre. Sa conception aristocratique, et, pour tout dire, anglaise, de la liberté n'était pas précisément celle de Sieyès. Celui-ci, qui ne paraît pas avoir jamais eu beaucoup de sympathie pour les institutions britanniques, se rapprochera peut-être ultérieurement du libéralisme parlementaire de Montesquieu. Mais, au préalable, il aura accompli sa besogne d'iconoclaste. C'est sur une table rendue rase par un effort impétueux qu'il édifiera son système à base d'oligarchie éclairée.

Il demeure vrai toutefois que la théorie de la séparation des pouvoirs a préparé la conception révolutionnaire de l'unité de l'État, car les trois pouvoirs de Montesquieu provoquaient invinciblement à la recherche de leur source commune. Elle a surtout facilité la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, qui est l'une des grandes idées de Sieyès. Mais ce processus, que nous retrouverons, s'est déroulé en vertu d'un automatisme logique qui ne met pas en cause l'action personnelle de Montesquieu. Il appartient à l'idéologie collective de l'époque.

D'une manière plus directe, Montesquieu semble avoir entrevu l'opposition entre les droits publics et les droits politiques, qui sera l'un des thèmes favoris de Sieyès. Sa terminologie, à vrai dire, n'est pas exactement la même. Mais les vues sont conformes. Les droits civils, dont la jouissance constitue la liberté civile, consistent dans les facultés que l'homme trouve en lui-même, qu'il tient des besoins de sa nature et des aspirations de son être. Les droits politiques, dont la jouissance constitue la liberté politique, consistent dans l'action exercée sur le gouvernement, à titre de garantie, par l'opinion et par le suffrage, dans la participation, sous des formes diverses, à l'exercice du pouvoir. Entre eux, l'importance est inégale, si l'on considère l'intérêt qui s'attache à leur possession, car il ne faut pas confondre « le pouvoir du peuple avec la liberté du peuple » (1). La liberté civile est la fin ; la liberté politique n'est que le moyen.

Rousseau n'encourt pas de Sieyès les mêmes griefs que Montesquieu. C'est, comme l'abbé, un logicien pur, un aprioriste. Mais Sieyès lui

reproche parfois la fausseté de ses déductions. Ou bien il interprète sur le plan historique les idées de Rousseau, et les juge rudimentaires. C'est ainsi qu'il écrit dans ses notes, à l'époque de la Convention : « *Rousseau*. — Ils prennent les commencements de la société pour les principes de l'art social, de l'art social dont les Français n'avaient pas d'idée il y a peu d'années et dont le nom a été hasardé pour la première fois dans les *Moyens d'exécution*. Que diraient-ils si l'on entreprenait la construction d'un vaisseau de ligne avec la seule théorie employée par les sauvages dans la construction de leurs radeaux ? Tous les arts se perdraient en reculant ainsi à leur origine. L'art, en toutes choses, est venu fort tard. Il suppose de grands progrès depuis leur premier âge (1). » — Il semble résulter de ce passage que Sieyès critiquait la théorie du *Contrat social*, telle que l'avait formulée le philosophe de Genève, bien que celui-ci ne fît appel en réalité pour la défendre qu'à la dialectique pure. La position personnelle de Sieyès dans la *Reconnaissance et exposition raisonnée* n'est pourtant pas si différente, sauf peut-être que l'état social y sort comme spontanément de l'état de nature, sans le coup de théâtre qui éclate chez Rousseau. Mais Rousseau avait à ses yeux le tort majeur de conclure au gouvernement direct ; d'autre part, les critiques de Sieyès visaient sans doute moins Rousseau lui-même que ses disciples intempérants. L'abus fait à la Convention du nom de Rousseau l'avait très certainement indisposé. Toujours est-il que la pensée de l'auteur du *Contrat social* est demeurée assez extérieure à la sienne. Ses conséquences pratiques surtout le rebutaient. Le despotisme démocratique auquel aboutissait chez Rousseau la théorie de la volonté générale, la méfiance à l'égard de toute représentation, tout cela est aux antipodes des idées de Sieyès. Est-ce à dire que la logique impersonnelle dont nous parlions tout à l'heure n'ait pas joué pour les principes de Rousseau comme pour ceux de Montesquieu, que certaines théories émises par le grand Genevois n'en aient pas rendu possibles d'autres, que Sieyès a formulées ? Il apparaît au contraire que dans sa doctrine du pouvoir constituant, Sieyès se rattache quelquefois d'une manière inconsciente au même cercle de raisonnements que son devancier. Il existe plus d'une analogie entre l'indépendance de la Nation elle-même à l'égard de toutes les prescriptions constitutionnelles, que Sieyès a souvent proclamée, et les formules de Rousseau d'après lesquelles il ne peut y avoir nulle espèce de loi fondamentale obligatoire pour le corps du peuple, pas même le contrat social.

Mably, dont le rôle comme inspirateur de l'Assemblée constituante a été si décisif (2), mettait le système représentatif en pleine lumière. Il y voyait le seul moyen pratique de concilier l'organisation d'un grand État avec les principes d'une politique démocratique. Ce n'était pas pour lui, comme pour Montesquieu, une nécessité de fait, une sorte de pis aller, mais un choix rationnel. Mably est l'adversaire déterminé de la démocratie pure, de la démocratie légiférante, qui accorde trop aux

passions. Jusque dans les petites républiques de l'Antiquité, il aurait voulu de la représentation. Il critique dans les *Entretiens de Phocion* cette démocratie athénienne « qui ne laissait aux magistrats qu'un vain nom et un pouvoir inutile ». Il se montre sévère pour l'action politique des masses incultes et inconstantes, pour « la république gouvernée par les ouvriers ». « Pleine d'humanité à l'égard des artisans, que la République, qui ne peut s'en passer, les gouverne sans les mépriser, dit-il dans les *Entretiens de Phocion*; ...mais il importe à la multitude même, que son travail et ses occupations avilissent et retiennent dans l'ignorance, de ne pas s'emparer du Gouvernement. » Mably, partisan du régime représentatif, est pourtant l'adversaire de la Constitution britannique; et, en ce point encore, Sieyès se rencontre avec lui. Il condamne le système d'équilibre entre la Couronne et les Assemblées, le droit de veto, la Chambre héréditaire (1). Il subordonne l'Exécutif au Législatif, comme Rousseau lui-même. Pour la fonction légiférante, il demande une organisation représentative orientée vers la démocratie vraie (car Mably est, dans l'ordre économique au moins, un égalitaire); la loi sera faite par des élus; mais, pour qu'elle soit faite en vue du bien général, certaines garanties sont indispensables. Mably réclame notamment dans son *Traité de la Législation* des mandats impératifs. « Un député, dit-il, qui ne dépend point de ses commettants peut croire qu'il a une autorité qui lui est propre, et trahir leurs intérêts. Qu'il ne puisse donc faire quelque demande qu'autant qu'il y sera autorisé par ses instructions. Cette méthode liera plus étroitement les citoyens à la puissance législative, elle attachera les représentants à leurs devoirs; la confiance naîtra et les lois seront plus respectées (2). »

C'est ici que Mably et Sieyès se séparent. Ce dernier poussera en particulier jusqu'à ses ultimes conséquences logiques le principe de l'incompétence des masses et prohibera les mandats impératifs comme la législation directe elle-même.

Quant aux idées bien connues de Mably sur l'intervention du législateur pour moraliser les citoyens, elles sont plus étrangères encore à l'abbé Sieyès, qui défendra le droit individuel contre toute action abusive des pouvoirs publics. Mably s'inspire de la conception antique en vertu de laquelle l'homme appartenait tout entier à la cité. La thèse de Sieyès est diamétralement opposée : l'individu n'appartient qu'à lui-même et la société est son instrument.

Avec Diderot et les Encyclopédistes, Sieyès a certainement entretenu des rapports étroits de confraternité intellectuelle. Mais l'attitude politique de ces philosophes est assez imprécise, leurs doctrines assez vagues. Ils formulaient en ces matières peu de véritables exigences. L'idée maîtresse qui paraît inspirer leurs articles est celle d'un pouvoir fort, placé au service de l'humanité (3). *A priori*, cette idée n'était pas faite pour déplaire au tempérament énergique de Sieyès. Il était le premier à se rendre compte qu'on ne pouvait imposer un ordre nouveau

qu'à la condition de déployer, le cas échéant, une vigoureuse autorité. Malgré tout, il demeure malaisé de suivre avec précision l'influence sur la pensée de Sieyès des doctrines politiques un peu rudimentaires de l'*Encyclopédie*.

Le livre d'Helvétius, *De l'Esprit*, qui avait causé en 1758 un si grand scandale, a pu avoir une certaine action. Helvétius composait le monde moral avec l'égoïsme pour élément, de même qu'il fondait le monde matériel sur la sensation transformée. Il croyait à l'éducation par la loi; et tout l'art du législateur était pour lui de créer un intérêt à suivre ses préceptes au lieu de les violer. Dans cette physique sociale et dans cette pédagogie, Sieyès pouvait reconnaître ses propres aspirations.

Les points de contact sont beaucoup plus nombreux avec les Économistes. Sieyès a longuement étudié leurs doctrines. Mais ses réactions à leur égard ont été assez vives. Il participe à leurs préoccupations sans professer, le plus souvent, leurs thèses. Précisément, le morceau de 1772, déjà cité, sur le dédain de l'histoire, porte ce titre : *Économie politique*. Il en suit une critique à l'égard des économistes du temps, qui se tiennent trop près des faits. « Je ne devine pas, dit Sieyès, pourquoi on a voulu prescrire une même marche à toutes les sciences sans considérer les différences essentielles de leur objet et de leur génie. Que le physicien se contente d'observer, de recueillir des faits, rien de plus sensé. Il a pour objet de connaître la nature; et, puisqu'il n'a pas été appelé à mettre la main au plan de la machine du monde, qu'elle existe et se maintient indépendamment de ses méditations *correctrices*, il faut bien qu'il se borne à l'expérience. La physique ne peut être que la connaissance de ce qui *est*. Mais l'art, dont l'objet est de plier et d'accommoder les faits à nos besoins et à nos puissances, l'art est à nous. La spéculation et l'opération nous appartiennent également. Il est bon non seulement d'observer, mais de prévoir les effets et de les gouverner, soit en rapprochant ou séparant les causes, soit en les fortifiant ou les affaiblissant. Convenez qu'ici l'agent le plus utile n'est pas celui qui ne sait et ne veut pas voir au-delà de ce qui *est*. »

Ainsi, comme toutes les disciplines dans lesquelles l'action humaine se trouve en cause, l'économie politique est un art non asservi aux faits, mais que l'on peut et que l'on doit conduire selon une certaine finalité, et qu'il y a lieu par suite de porter à un véritable degré de perfection. Raideur et pauvreté, ne nous étonnons pas que Sieyès ait caractérisé par ces termes les travaux des économistes du XVIII^e siècle, tout engainés encore de considérations historiques, spécialement ceux des Physiocrates.

Les réflexions de 1772 valent contre l'ordre naturel, qui est la théorie centrale des Physiocrates. D'après eux, le rôle de l'homme en matière législative est restreint; il se borne à constater, à enregistrer, à déclarer les règles constitutives prévues par Dieu; s'il outrepassé cette mission, l'homme ne peut créer que du désordre. Sieyès, au contraire, considère

l'intelligence humaine comme essentiellement active : elle ne doit pas suivre servilement la nature, mais la corriger en vue de ses propres fins.

Le grand théoricien révolutionnaire n'est pas moins hostile à la politique des Physiocrates, qui se résumait dans la conception d'un despotisme légal. Pour protéger efficacement en effet la liberté et la propriété des individus, données immédiates de l'ordre naturel, les Physiocrates imaginaient un pouvoir social, qu'ils voulaient absolu ; le gouvernement de la Chine leur paraissait être l'idéal. Solution arbitraire et simpliste, aux yeux de l'abbé.

Mais, si la construction est contestable, le fondement demeure. Ce fondement, c'est le droit individuel. La première fonction de l'autorité est de garantir toutes les propriétés d'usurpation et toutes les libertés de violation. L'objet de la domination et de l'obéissance est la sûreté de tous. Propriété, liberté, sûreté, telles sont donc les revendications des Physiocrates. Et, dans le détail, ils ont accentué les formules de Locke pour expliquer le passage de la propriété de la personne à la propriété des biens mobiliers, puis immobiliers. A cet égard, les expressions déjà citées de Sieyès semblent calquées sur eux autant que sur le philosophe anglais. « Mes frères, dit par exemple Mercier de la Rivière, l'ordre immuable de la nature est que chacun soit pleinement propriétaire de sa personne et de ce qu'il acquiert par ses recherches et ses travaux (1). »

L'abbé s'inspirera d'eux également lorsqu'il s'agira du mécanisme des assemblées locales, à la préparation desquelles ils avaient consacré beaucoup d'efforts et de soins.

Il n'est pas douteux du reste que la lecture des travaux économiques de son époque n'ait profondément frappé l'esprit de Sieyès. Il lui arrive souvent, dans ses écrits politiques, d'emprunter tout à coup la langue des économistes, de parler fabriques, salaires, production, concurrence, organisation du travail. Le livre d'Adam Smith sur la *Richesse des Nations*, paru en 1776, a fait époque pour lui comme pour la plupart de ses contemporains. Il y fait quelquefois allusion et il emprunte au chapitre fameux sur la division du travail un argument de plus pour défendre sa distinction des gouvernants et des gouvernés.

Telles sont les principales sources où s'est alimentée la pensée de Sieyès. Mais est-il besoin de dire que toutes les idées qu'il a trouvées éparses autour de lui, il se les est assimilées par un travail propre, d'où ni la discrimination ni la critique n'étaient exclues ? Il a ainsi recréé son bien — en supposant qu'il l'ait pris au-dehors, ce qui, en tout état de cause, ne saurait être que partiellement vrai. Parmi les innombrables reproches que la malveillance politique lui a adressés, celui d'imitation, à plus forte raison de plagiat, ne se formule guère. Il fallait à coup sûr que son œuvre y répugnât étrangement !

CHAPITRE II

LES ÉCRITS

La production de Sieyès, essentiellement fragmentaire, parfois même fugitive, n'a fait l'objet d'aucun classement, d'aucune édition vraiment systématiques. L'état de dispersion dans lequel elle se présente à nous ne constitue pas le moindre obstacle à une étude approfondie.

Sieyès lui-même n'a jamais pris la peine de rassembler ses écrits. Il semblait que sa pensée seule l'intéressât et que les textes où elle s'exprimait le laissassent indifférent. Au surplus, il ne manifestait à les établir ni zèle ni hâte. Dans presque toutes les grandes circonstances de sa vie politique, on le trouve en retard d'un discours ou d'une brochure. La période de 1788-1789 fait exception : il y publie coup sur coup trois opuscules. Mais, cette première flamme passée, la nonchalance l'envahit. Sous la Constituante, certaines de ses opinions imprimées auraient gagné en efficacité à paraître plus tôt : il se laisse devancer pour les droits de l'homme ; il intervient après coup pour la division de la France en départements. Ni en l'an III, ni en l'an VIII, il n'a rien de prêt au moment opportun, alors qu'il s'agissait pourtant des méditations de toute sa vie. Il parle toujours des notes qu'il a « en portefeuille ». Il proclame son horreur pour la « toilette des manuscrits ». Même lorsqu'une plume benévole s'offre à lui pour recueillir ses idées, il se désintéresse du résultat : en l'an VIII, le fidèle Boulay de la Meurthe l'assiste en qualité de secrétaire. Sieyès se montre si négligent à l'égard du plan qu'il a dicté que lorsque, quelques mois plus tard, le gouvernement helvétique lui fait demander par un de ses membres un projet de constitution, n'ayant rien conservé, il renvoie le visiteur à Boulay (1).

Bien entendu, aucune œuvre de longue haleine, aucun traité à la manière des philosophes qui avaient formé sa jeunesse, des économistes qui avaient nourri ses réflexions. Des écrits de vingt à cent cinquante petites pages, sans lien bien apparent entre eux. Dans chacun de ces écrits, ou presque, des lacunes de développement qui entraînent parfois une obscurité relative : la pensée de Sieyès est très souvent elliptique.

Dans tous, une allure saccadée, essoufflée — non par impuissance, mais comme par ennui. Rien ne fait mieux antithèse à l'écriture parcimonieuse et amère de Sieyès que la plume intarissable et satisfaite de Condorcet.

A défaut d'éditeurs posthumes, dont l'oubli où il est tombé l'a privé, il avait, de son vivant, suscité assez d'admiration pour que quelques zélateurs aient consacré leurs soins à ses œuvres. Mais ces tentatives elles-mêmes sont demeurées incomplètes.

Un Allemand du nom de Charles-Frédéric Cramer, professeur à l'Université de Kiel, privé de sa chaire en 1794 pour ses sympathies à l'égard de la Révolution française, avait entrepris, à l'usage de son pays, une collection des écrits d'Emmanuel Sieyès. Mais il n'en a donné que le premier volume, paru en 1796. Encore l'ouvrage est-il aujourd'hui presque introuvable. Certains ont même supposé que cette publication se confondait avec une autre, dont nous allons parler (1). En réalité, il n'en est rien. L'édition de Cramer, dont un exemplaire figure à la *Preussische Staatsbibliothek* de Berlin, n'est pas une traduction; elle reproduit en français les *Vues*, les *Principes*, le *Tiers* et les *Délibérations*.

Un second Allemand, sectateur persévérant de Sieyès celui-là, Conrad-Engelbert Oelsner, en collaboration avec un savant de la même langue, a en effet traduit les œuvres politiques, qui ont paru en deux volumes cette année-là. Et, bien que le classement qu'il a établi soit contestable, bien que la liste dressée ne soit ni absolument complète ni, semble-t-il, absolument exacte, Oelsner demeure le meilleur guide auquel nous puissions faire appel. C'est qu'une affection étroite et une immense vénération, qui s'expriment quelquefois sous une forme naïve, l'attachaient à Sieyès. Aussi s'est-il donné à cette besogne avec un zèle incontestable. « Une feuille, écrit-il, aurait difficilement échappé à notre application. »

Ce même Oelsner avait publié en 1794 des *Bruchstücke aus den Papieren eines Augenzeugen und unparteiischen Beobachters der französischen Revolution*. Sous ce titre d'ordre général, le livre était presque uniquement consacré à la vie et à la gloire de Sieyès. Il devait avoir en 1799 une seconde édition, dissimulée sous une appellation nouvelle : *Luzifer oder gereinigte Beiträge zur Geschichte der französischen Revolution*. L'infatigable admirateur fera paraître en 1800 un autre ouvrage du même genre, écrit en langue française, et intitulé *Des opinions politiques du citoyen Sieyès et de sa vie comme homme public*, dont il ne fut tiré, semble-t-il, que cent exemplaires. Il y déclare, pour les besoins de la cause, n'avoir jamais vu l'abbé, dont il était néanmoins le familier depuis longtemps. Enfin c'est sans doute à lui qu'on doit une brochure plus rare encore, tirée à vingt-cinq exemplaires dont l'un se trouve à la *Preussische Staatsbibliothek* : cette brochure, bien que présentée comme issue d'une autre plume, reprend en la résumant la même apologie.

Né à Goldberg (Silésie) en 1764, Ælsner devait vivre jusqu'en 1828. Il avait fait ses études à Francfort-sur-l'Oder et avait appartenu plus tard au service diplomatique de la ville de Francfort-sur-le-Mein. Ses études finies, il avait accompagné dans des voyages à travers l'Europe un jeune patricien, désireux de s'instruire. Il s'était séparé de lui à Vienne pour aller visiter le théâtre de la Révolution. C'était un témoin éclairé des événements, dont les historiens font volontiers l'éloge.

Alfred Stern, l'historien de Mirabeau, a complètement élucidé la genèse des publications d'Ælsner. Celle de 1796, *Emmanuel Sieyès politische Schriften vollständig gesammelt von dem deutschen Uebersetzer*, comprenait en outre, comme l'indiquait un sous-titre, deux préfaces sur la vie de Sieyès, son rôle politique, son caractère, ses écrits. Ainsi qu'il était expliqué à la fin de la préface du tome II, la parution avait été retardée jusqu'à la foire pascalle qui devait se tenir à Leipzig cette année-là. Mais le plan semble avoir été arrêté deux ans plus tôt. En effet, la préface du premier volume porte : au printemps de 1794 ; et, dans la préface même du second, à l'endroit où se termine la biographie de Sieyès, on lit : écrit en juin 1794.

La liste à laquelle s'arrête Ælsner comprend 37 numéros. Elle suit à peu près l'ordre chronologique ; on y relève cependant à cet égard quelques erreurs. Son contenu surtout prête à un certain nombre de critiques. Ælsner y fait figurer de simples pièces à caractère officiel qui n'offrent aucun intérêt intellectuel, comme la lettre écrite par Sieyès au président du Conseil des Anciens, le 10 brumaire an IV, pour refuser les fonctions de directeur. A procéder ainsi, il faudrait allonger presque indéfiniment le catalogue des écrits politiques de Sieyès, sans aucun profit pour l'histoire des idées. Ælsner va jusqu'à insérer dans son répertoire des écrits émanant d'autres personnes (Paine, Clermont-Tonnerre, etc.), mais sur lesquels se sont greffées des polémiques de Sieyès. Par ailleurs, la liste d'Ælsner est incomplète. Non seulement elle s'arrête au 31 octobre 1795. Mais, même pour la période visée, elle ne comprend pas tout. Elle ne mentionne évidemment pas les papiers personnels, dont Sainte-Beuve nous a conservé quelques citations, ni le règlement de la Société de 1789, écrit anonyme, mais que certains auteurs attribuent à Sieyès et qui porte en effet sa marque, etc. Il faut d'autre part y ajouter la *Notice*, dont Ælsner a inséré les éléments dans sa seconde préface et dont celle-ci nous révèle l'origine partiellement authentique. Enfin Ælsner n'a-t-il pas attribué à Sieyès des textes qui ne sont pas de lui ? Le doute peut naître sur certains articles : Ælsner met le nom de Sieyès sur des rapports officiellement faits par d'autres, auxquels l'abbé a certainement collaboré, mais dont nous n'avons pas la preuve qu'ils soient de sa main.

Malgré ces imperfections, le recueil d'Ælsner est ce que nous possédons de meilleur. Il est extrêmement minutieux. Et on y trouve au

moins un texte qui ne figure nulle part ailleurs (sauf dans une édition très rare de la *Notice*) : la déclaration de 1791 aux 83 départements.

Pour relever et classer les écrits de Sieyès, il faut, croyons-nous, adopter un certain nombre de règles. Tout ce qui est document purement protocolaire peut être négligé. Sieyès a exercé un grand nombre de fonctions officielles. Il est clair qu'on ne saurait s'attacher à toutes les signatures que, de ce fait, il a données. Mais, en revanche, les textes politiques n'ont pas seuls de l'importance : on ne doit point négliger par exemple des lettres de jeunesse, qui projettent sur la personnalité de l'auteur une si fulgurante lumière. Le seul ordre possible entre ces papiers divers est l'ordre chronologique, car aucune classification systématique n'est ici concevable. Mais ces textes n'offrent pas tous les mêmes garanties de valeur. Il en est qui sont entièrement et incontestablement de Sieyès. A d'autres il a seulement mis la main : la vie des Assemblées facilite les rédactions collectives et il est souvent difficile de démêler ce qui appartient en propre à Sieyès. Une troisième catégorie est constituée par des écrits dont la paternité remonte vraisemblablement à Sieyès, soit que les contemporains l'attestent, soit que les idées ou la langue induisent à le penser : une expression comme celle d'*art social* ou celle d'*établissement public* par exemple nous paraît révélatrice de son intervention. Restent enfin les publications fort douteuses ou franchement apocryphes, qu'il est à peine utile de relever.

C'est en nous fondant sur ces principes et en affectant successivement chaque texte d'un coefficient d'authenticité, que nous établirons notre nomenclature.

1. *Correspondance de Sieyès avec son père*, publiée en 1897 par O. Teissier sous le titre *Documents inédits. La jeunesse de l'abbé Sieyès*. — Ces lettres, retrouvées occasionnellement par un érudit local, sont indubitablement l'œuvre d'Emmanuel.

2. *Fragment autographe relatif à la santé de Sieyès*, publié par le Dr Cabanès dans la *Chronique médicale* du 1^{er} février 1901.

3. *Fragments divers*, cités par Sainte-Beuve dans son étude sur Sieyès au tome V des *Causeries du Lundi*. — Il s'agit de morceaux échelonnés entre 1772 et la période de la Convention, dont Sainte-Beuve a emprunté des passages aux papiers personnels de Sieyès, que lui avait communiqués Hippolyte Fortoul. Relatifs à la philosophie, à la morale, à la politique, à la littérature même, ils présentent, dans leur brièveté, le plus suggestif intérêt ; et nous n'avons aucune raison de ne pas les croire exacts.

4. *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*. — Cette brochure anonyme a été rédigée « dans les loisirs de la campagne », pendant l'été de 1788 ; mais la publication en fut retardée jusqu'aux derniers jours de l'année ou jusqu'au début de l'année suivante. Elle a eu deux éditions. A son texte Sieyès se reportera ultérieurement plus qu'à aucun autre de ses ouvrages.

5. *Essai sur les privilèges*, paru sous le voile de l'anonymat en novembre 1788, pendant la seconde Assemblée des Notables, consultée sur la convocation des États généraux. — Une seconde édition, également anonyme, est donnée quelques mois plus tard.

6. *Qu'est-ce que le Tiers État?* — Ce libelle insigne, écrit « incontinent » après l'*Essai*, n'a été publié qu'en janvier 1789. Quatre éditions s'en succèdent dans le cours de cette même année. La dernière seule porte le nom de l'auteur. La vogue du pamphlet ne s'arrête pas là. En 1822, l'abbé Morellet, et, en 1839, le député Chapuys-Montlaville le publient à nouveau. En 1875, l'Allemand Koppel l'insère dans sa *Sammlung weltgeschichtlicher Flugschriften des XVI^{ten}, XVII^{ten} und XVIII^{ten} Jahrhunderts*. En 1888, Edme Champion lui consacre, en collaboration avec Aulard, une édition critique, qu'il fait précéder de l'*Essai*. En 1924, Otto Brandt le réédite en allemand avec une introduction et des notes.

7. *Instruction donnée par S. A. S. Monseigneur le duc d'Orléans à ses représentants aux bailliages, suivie de délibérations à prendre dans les Assemblées*. — Ce texte, sans nom d'auteur, a paru en février 1789. Il a eu très rapidement plusieurs éditions (quatre au moins). Les *Délibérations*, qui forment la plus grande partie de l'ouvrage, sont certainement de Sieyès; on y retrouve son vocabulaire politique. L'origine de l'*Instruction* proprement dite est moins établie.

8. *Motion tendant à sommer les deux autres ordres à se rendre dans la salle des États pour procéder à la vérification des pouvoirs* (séance du 10 juin 1789).

9. *Motion relative à la constitution de l'Assemblée* (15 et 16 juin 1789). — Il en existe aux Archives Nationales deux textes, dont le second est amendé.

10. *Intervention à la séance du 23 juin 1789*.

11. *Discours sur les mandats impératifs* (séance du 8 juillet 1789).

12. *Intervention sur le renvoi des troupes* (séance du 8 juillet 1789).

13. *Quelques idées de constitution applicables à la Ville de Paris en juillet 1789*. — Ce texte, lu et déposé au comité des Seize peu de jours après sa formation, n'a été imprimé qu'au mois de septembre.

14. *Préliminaire de la Constitution; reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen*, dont l'avant-propos porte la date du 22 juillet 1789 et qui comprend 32 articles.

15. *Déclaration des droits de l'homme en société* (composée de 42 articles). — C'est un développement et un remaniement du précédent texte (et non l'inverse, comme le croit (Elsner). Les *Archives Parlementaires* l'ont insérée en annexe à la séance du 12 août. Elles la font suivre d'un *Projet de constitution* qui, en revanche, est certainement apocryphe, car il contredit plusieurs des thèses constamment affirmées par Sieyès, notamment sur l'organisation du pouvoir législatif et sur le veto royal.

16. *Intervention sur la chasse* (séance du 6 août 1789).

17. *Intervention en faveur du duc de la Vauguyon* (séance du 6 août 1789).

18 et 19. *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*, du 10 août 1789, et *Opinion de M. l'abbé Sieyès sur l'arrêté du 4 relatif aux dîmes*, prononcée le 10 août, à la séance du soir, du 12 août 1789. — Ces deux textes sont publiés à la suite l'un de l'autre dans une brochure à pagination unique, imprimée par ordre de l'Assemblée. En réalité, le second paraît être antérieur au premier, qui généralise le débat et exprime les thèses d'ensemble que Sieyès regrettait de n'avoir pas pu formuler à la séance du 10 au sujet d'un problème spécial.

20. *Dire de l'abbé Sieyès sur la question du veto royal*, à la séance du 7 septembre 1789 (chez Baudoin, imprimeur de l'Assemblée).

21. *Aperçu d'une nouvelle organisation de la Justice et de la Police en France*, rédigé en septembre 1789, publié seulement en mars 1790 (Imprimerie Nationale).

22. *Rapport du nouveau comité de constitution sur les bases de la représentation proportionnelle*, le 29 septembre 1789. — Ce rapport est connu sous le nom de Thouret qui en est sans doute l'auteur principal. Plusieurs contemporains, dont Elsner, en ont cependant attribué la paternité à Sieyès. Nous inclinerions plutôt à y voir, comme il est du reste normal pour un écrit de ce genre, une œuvre collective. Il s'appuie sur la distinction établie par Sieyès entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, mais il l'interprète dans un autre sens que lui. Par ailleurs, il contient des termes qui appartiennent en propre à la langue politique de Sieyès. Ce dernier a dû mettre, en quelque manière, la main à sa rédaction.

23. *Deuxième partie du rapport du nouveau comité de constitution sur l'établissement des assemblées administratives et des nouvelles municipalités*. — Ce texte, qui fait suite au précédent, appelle les mêmes observations et doit être considéré comme douteux. Il est même plus rarement que lui attribué à Sieyès. — Les deux rapports se trouvent aux Archives parlementaires, à leur date.

24. *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France par un député à l'Assemblée nationale* (2 octobre 1789). — Cette brochure, à laquelle Thouret fera allusion le 3 novembre, et qu'il considérera comme un ouvrage essentiel à méditer sur cette matière, est, elle, incontestablement et d'un bout à l'autre, de la plume de Sieyès. Il faut y voir une confirmation du fait que tel n'est point le cas pour les rapports, car on ne comprendrait guère un auteur se critiquant et se corrigeant lui-même. L'opuscule se trouve aux Archives Nationales, en supplément au procès-verbal de l'Assemblée.

25. *Projet de loi contre les délits qui peuvent se commettre par la voie de l'impression et par la publication des écrits et des gravures, etc., présenté à l'Assemblée nationale, le 20 janvier 1790, par le comité de constitution.* — Bien que rédigé au nom du comité, ce projet peut être considéré comme étant surtout l'œuvre personnelle de Sieyès, qui du reste acceptait peu d'exposer les idées d'autrui.

26. *Projet d'un décret provisoire sur le Clergé, du 12 février 1790 (Imprimerie Nationale).* — Il s'agit cette fois d'un texte présenté à titre personnel.

27. *Règlement de la société de 1789, paru en 1790.* — Ce texte, que Droz (1) signale comme étant de Sieyès, et que Challamel a inséré en 1895 dans son livre *Les clubs contre-révolutionnaires*, nous paraît porter en effet des signes de rédaction indélébiles : un chapitre y est consacré à l'*art social*; et l'ostracisme, qui a toujours été l'une des grandes préoccupations de l'abbé, y est organisé sous la forme atténuée d'un scrutin d'épreuve annuel, par lequel on pourra exclure discrètement les membres qui auraient cessé de convenir.

28. *Discours du 8 avril 1790 sur le jury.*

29. *Discours du 8 juin 1790 prononcé en qualité de président de l'Assemblée.*

30 et 31. *Réponses de Sieyès, président de l'Assemblée nationale, à une adresse de l'Académie des Sciences et à une adresse des gens de maison (séance du 12 juin 1790).*

32. *Lettre du 13 mars 1791 au président de l'assemblée électorale du département de Paris pour décliner la candidature à l'évêché (Moniteur du 14).*

33. *Arrêté du directoire du département de Paris en date du 11 avril 1791, sur les édifices religieux et la liberté générale des cultes.* — Cet arrêté, attribué à Sieyès par Œlsner, peut être considéré comme une œuvre collective dans laquelle il a eu la plus grande part.

34. *Première défense de l'arrêté à l'Assemblée nationale (séance du 18 avril 1791).*

35. *Note sur la promulgation (Moniteur du 4 mai 1791).*

36. *Opinion de M. Emm. Sieyès, député de Paris à l'Assemblée nationale, le 7 mai 1791, en réponse à la dénonciation de l'arrêté du département de Paris du 11 avril précédent sur les édifices religieux et la liberté générale des cultes, imprimée par ordre de l'Assemblée.*

37 et 38. *Interventions du 12 mai 1791 sur les colonies.*

39. *Projet de déclaration volontaire à adresser aux patriotes des 83 départements, le 17 juin 1791.* — Ce texte, auquel Sieyès tenait beaucoup, n'a été donné dans sa teneur intégrale que par Œlsner.

40. *Note explicative en date du 6 juillet 1791*, parue dans le n° 187 du *Moniteur*.

41. *Réponse à Paine en date du 16 juillet 1791*, parue dans le n° 197 du *Moniteur*.

42. *Lettre à Stanislas de Clermont-Tonnerre en date du 13 octobre 1791*, parue dans le n° 291 du *Moniteur*.

43. *Lettres à Crillon en date des 26 et 29 octobre 1791*, parues dans les n°s 299 et 302 du *Moniteur*.

44. *Observations sur la lettre de Clermont-Tonnerre en date du 23 octobre 1791* (n° 311 du *Moniteur*).

45. *Rapport du comité de défense générale pour organiser le ministère de la Guerre*, imprimé par ordre de la Convention, 1793. — Ce texte, au point de vue du fond comme au point de vue de la forme, est bien l'œuvre personnelle de Sieyès.

46. *Des intérêts de la liberté dans l'état social et dans le système représentatif* (*Journal d'instruction sociale* de Duhamel, n° 2, daté du 8 juin 1793). — Cet article est signé.

47. *Du nouvel établissement public de l'instruction en France* (*Journal d'instruction sociale*, n°s 3, 4, 5 et 6), juin-juillet 1793, réimprimé à la fin de juillet dans une brochure intitulée *Lakanal à ses collègues*.

48. *Lettre à la Convention en date du 20 brumaire an II* (sur sa renonciation ecclésiastique) (Arch. Nat., C 278, pl. 740).

49. *Europa in Bezug auf den Frieden, eine Rede des Abts Sieyès gehalten nach der Auflösung der Jacobiner in dem geheimen Ausschlusse der Revolution, am 12^{ten} Frimaire, im dritten Jahre der französischen Republik*, London, in Dezember 1794. — Ce factum, qui se trouve à la Stadtbibliothek de Zurich et à la Preussische Staatsbibliothek de Berlin, est grossièrement apocryphe.

50. *Notice sur la vie de Sieyès, membre de la première Assemblée nationale et de la Convention; écrite à Paris en messidor, deuxième année de l'ère républicaine (vieux style, juin 1794)*, publiée en l'an III. — Cette précieuse brochure a fait l'objet de longues controverses, quant à sa composition et quant à sa date. Ces points sont aujourd'hui éclaircis grâce aux investigations d'Alfred Stern. L'histoire de la *Notice* se trouve dans la première préface du recueil d'Elsner et dans celle d'une traduction allemande de la *Notice* elle-même. Il en résulte que des récits personnels de Sieyès constituent la contexture de l'ouvrage et que ces récits ont ensuite été mis en forme par Elsner. Le recueil connu sous le nom d'Elsner, et auquel il a pris la plus grande part, avait été entrepris en réalité par un autre savant, vraisemblablement J.-G. Ebel. Celui-ci, auteur d'une préface qui devait figurer en tête de la première partie, avait envoyé son manuscrit à un ami résidant à Paris, avec prière de le corriger et de le compléter. Cet ami n'est autre qu'Elsner. Le

manuscrit fut communiqué par lui à Sieyès en personne, qui accepta d'y ajouter des compléments. L'abbé voulut bien, pour répondre « au vœu de l'étranger », consacrer effectivement plusieurs matinées à expliquer sa vie, mais sous réserve que l'interlocuteur ne prendrait pas de notes et ne publierait rien en France, précautions que le malheur des temps rendait alors nécessaires et que seul le 9 thermidor devait lever. Après cette date, Sieyès aida encore Elsnér et suppléa à ses défaillances de mémoire. Là est l'origine de la préface du tome II, semblable, à quelques variantes près, à la *Notice* telle que nous la connaissons par sa rédaction française. Elsnér en fit également une brochure à part pour la France, sous le titre *Notice sur la vie de Sieyès*. En fait, le texte français parut avant le texte allemand dont la publication avait été, comme on l'a vu, retardée. Il parut au début de 1795 « à Paris et en Suisse ». Il y en eut même deux éditions, l'une chez le libraire Maradan, qui comporte 66 pages, l'autre, ornée d'un portrait de Sieyès peint par Bréa et gravé par Lips, qui en contient VIII-104 et qu'on ne rencontre à notre connaissance qu'à Zurich et à Berlin (elle porte la date de février). Cette dernière édition (qui est peut-être antérieure à l'autre) fit à son tour l'objet d'une traduction que l'on trouve insérée dans une publication de L.-F. Huber intitulée *Friedenspräliminarien* (VII, p. 18-43), et qui fut aussi tirée à part sous le titre *Ueber Sieyès'ens Leben. Von ihm selbst geschrieben, aus dem französischen übersetzt und mit Anmerkungen und Beilagen begleitet; mit Sieyès'ens Portrait von Bréa gezeichnet und von Lips gestochen; in der Schweiz 1795, XIV-111*. C'est la préface de cette traduction qui explique complètement la genèse de la *Notice*. Il est à signaler que le texte français de la *Notice* a été imprimé dans la revue *La Révolution Française*, 1892, tome II, p. 161 et suiv.

51. *Discours sur les victimes du 31 mai (séance du 18 ventôse an III)*.

52. *Rapport au nom des trois comités de gouvernement sur la garantie de la représentation nationale* (1^{er} germinal an III), imprimé par ordre de la Convention. — Il faut y voir l'expression momentanée de la pensée de Sieyès. Ce texte figure aux Archives Nationales (AD XVIII^e 248, p. 5).

53. *Intervention à la Séance du 4 germinal an III*.

54. *Projet de traité de paix présenté au comité de salut public par l'organe du citoyen Sieyès, membre dudit comité, en l'an III de la République* (Archives du Ministère des Affaires étrangères).

55. *Pièces diverses* dans la Correspondance de Hollande, avril-mai-juin 1795 (Archives du Ministère des Affaires étrangères).

56. *Rapport sur le traité de paix entre la République française et la République des Provinces-Unies* (4 prairial an III).

57. *Opinion de Sieyès sur plusieurs articles des titres IV et V du projet de constitution*, prononcée à la Convention nationale le 2 thermidor de l'an troisième de la République, imprimée par ordre de la Convention

nationale. — *Articles relatifs au titre de la formation de la loi présentés à la suite de l'opinion de Sieyès à la séance du 2 thermidor (an III); imprimés par ordre de la Convention nationale.* — Cette dernière publication, bien que distincte, n'est qu'une partie de la précédente.

58. *Opinion de Sieyès sur les attributions et l'organisation du jury constitutionnaire proposé le 2 thermidor, prononcée à la Convention nationale le 18 du même mois, l'an 3 de la République, imprimée par ordre de la Convention nationale.* — Nous donnons une édition critique des *Opinions* du 2 et du 18 thermidor.

59. *Intervention au Conseil des Cinq-Cents sur l'emprunt forcé* (séance du 16 frimaire an IV).

60. *Correspondance diplomatique, Prusse, an VI-an VII* (Archives des Affaires étrangères).

61. *Lettre autographe de Sieyès à Talleyrand en date du 17 frimaire an VII* (Archives Nationales, F⁷ 6174 d^r 1972) (1).

62. *Discours prononcé par le citoyen Sieyès le jour de son installation au Directoire exécutif* (*Moniteur* du 26 prairial an VII).

63. *Discours du 26 messidor (14 juillet) an VII* (n^o 298 du *Moniteur*).

64. *Discours du 23 thermidor (10 août) an VII* (n^o 326 du *Moniteur*).

65. *Discours du 18 fructidor an VII* (n^o 352 du *Moniteur*) (2).

66. *Discours prononcé le 30 fructidor an VII à la fête commémorative de Joubert* (n^o 363 du *Moniteur*).

67. *Fragments textuellement cités par Boulay de la Meurthe d'après une dictée faite entre le 20 et le 30 brumaire an VIII* (*Théorie constitutionnelle de Sieyès*, 1836, p. 4-6, avec un fac-similé partiel de l'écriture de Sieyès à la fin du volume).

68. *Article du Moniteur du 10 février an VIII.* — Cette note résumant les projets constitutionnels en cours, où Vandal a cru découvrir le secret de la pensée de Sieyès, appelle en réalité les plus expresses réserves : elle trahit surtout les préoccupations de l'entourage.

Le catalogue ainsi établi ne comprend pas tout ce qu'a écrit Sieyès. Mais, parmi ceux de ses écrits qui nous sont parvenus, il relève tout ce qui comporte une signification intellectuelle quelconque. — On remarquera que nous n'y avons pas fait place au fameux plan figuré de Mignet (*Histoire de la Révolution française*, tome II). C'est que ce plan, communiqué avec l'exposé de la constitution par « un membre de la Convention », qui avait eu « plusieurs entretiens avec Sieyès », et qui paraît être Daunou, n'offre pas la moindre garantie d'authenticité ni d'exactitude. Sans aucun doute antérieur aux entretiens avec Boulay, il nous fournit tout au plus des indications d'ordre général sur l'évolution de la pensée de Sieyès entre l'an III et l'an VIII.

CHAPITRE III

LA LANGUE ET LA COMPOSITION

SIEYÈS a la notation un peu sèche qui caractérise l'époque de sa formation intellectuelle. La langue n'est à ses yeux qu'une algèbre. Nulle trace chez lui des redondances oratoires qui boursofflent les écrits des hommes de la Révolution. Les souvenirs de l'antiquité classique n'apparaissent pour ainsi dire jamais. Rien n'annonce non plus la grandiloquence romantique. Seul le mot de « sensibilité », qui revient assez souvent dans ses écrits, révèle la tonalité affective de sa génération. Encore est-il employé sans emphase aucune, en manière de sacrifice, dénué d'importance, aux caprices de la mode. Un style d'intellectuel pur, où les comparaisons sont rares, où l'évocation du monde extérieur ne joue aucun rôle. Sieyès est un Condillac plus décharné, qui ne ménage pas au lecteur des paliers de répit, sous la forme de récits agréables, d'exemples complaisamment développés. La rédaction est concise, impérieuse, volontiers abstraite, parfois obscure : elle ne cherche pas à plaire.

C'est ainsi que, tout en professant une philosophie peu compliquée, à base de sensualisme, dépourvue d'ambitions métaphysiques, Sieyès donne parfois une impression difficile. Même lorsqu'il énonce des propositions simples, presque évidentes, il lui arrive de paraître remuer des mystères. C'est, quel que soit le fond des doctrines, le propre de tous les philosophes qui ne sont point des artistes. Artiste, Sieyès ne l'est à aucun degré — pas plus que son maître Locke — car son inlassable ingéniosité, son amour de la symétrie n'ont rien à voir avec l'esthétique. On ne trouverait pas dans toute son œuvre plus de trois ou quatre phrases littérairement belles. Mais, si, sauf peut-être dans la conversation, la couleur, la grâce et le charme lui manquent, il possède le trait. Ses ouvrages, que n'anime aucune poésie intérieure, sont traversés çà et là de fulgurantes formules, qui tranchent sur la manière de ses devanciers. Des phrases lapidaires célèbres, écrites ou prononcées, ont beaucoup fait pour sa réputation. Le début de sa fameuse brochure « Qu'est-ce que le Tiers État? — Tout. — Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique? — Rien. — Que demande-

t-il? — A y devenir quelque chose. » — ou encore le mot du 23 juin : « Nous sommes aujourd'hui ce que nous étions hier. Délibérons — ou la réplique à qui l'interrogeait sur son rôle pendant la Terreur : « J'ai vécu » demeurent accrochés à toutes les mémoires. A toutes les époques, dans tous les cas critiques, il a eu le laconisme incisif qui appréhende le fait et qui le fixe. C'est que, sous l'empire d'un sentiment fort, cette intelligence mobile, volontiers détachée et nonchalante, mais susceptible toujours de réveils brusques, fonçait droit devant elle. Or, deux sentiments violents ont successivement agité Sieyès : la haine de l'Ancien Régime pendant la première partie de sa carrière — un mépris universel de l'humanité pendant la seconde. Sans doute aussi son humeur caustique le poussait-elle quelquefois à des saillies. Même au milieu des circonstances les plus dramatiques, il ne dédaignait point l'humour. Dans une période où ont quelquefois dominé (sauf au début) des hommes de culture médiocre, Sieyès joue sans effort les patriciens de l'esprit. Une finesse narquoise tempère l'austérité naturelle de sa pensée.

Il n'en est pas moins vrai que la langue représente pour lui un simple système de signes mathématiques, avec toute la rigueur, mais aussi toute l'aridité qu'une pareille conception comporte. Précisément, le rôle intellectuel du langage faisait l'objet de ses spéculations favorites (1). Rœderer et Sainte-Beuve nous ont à cet égard pleinement renseignés. « La langue la plus raisonnable, disait-il, devrait être celle qui se montre le moins, qui laisse passer pour ainsi dire le coup d'œil de l'entendement et lui permet de ne s'occuper que des choses; et point du tout cette langue coquette qui cherche à s'attirer les regards; ou, si vous aimez mieux, la langue ne devant être que le *serviteur* des idées, ne peut point vouloir représenter à la place de son *maître*. Pourquoi donc les longues dissertations sur l'harmonie, sur la période et sur toutes les qualités du style? Il y a bien du faux dans toutes ces prétentions (2) ».

Aussi l'éloquence qui sévissait alors dans les Assemblées lui était-elle proprement insupportable. « Pourquoi notre style oratoire et académique est-il si apprêté? disait-il. Véritablement nous n'avons plus d'objet; l'auditoire auquel s'adresse mon discours assiste à un jeu où il est désintéressé. Il veut bien en examiner les formes, juger le talent. C'est tout. Je voudrais bien savoir si dans la Grèce, si dans Rome libre, les orateurs s'occupaient d'un autre art que celui d'aller à leur but. Nous, qui n'en avons point, nous orons, nous faisons de la musique pour les sens, des images, etc. Nous avons de beaux arts, nous produisons des effets sensitifs, nous communiquons des émotions vagues ou particularisées, mais nous ignorons l'art d'éclairer un parti et de pousser à le prendre. Les discours qui se tiennent au Parlement d'Angleterre ont un but; ils ne ressemblent point à notre style oratoire; il n'y a point cette emphase, ce ton de dignité.... Ce sont des gens qui ont des affaires; nous sommes oiseux et nous arrivons à faire les beaux. Ils

marchent, nous dansons; nous avons de beaux arts et nous négligeons l'*art*, parce que nous n'en avons que faire (1). »

Parfois, c'est au nom des idées démocratiques elles-mêmes qu'il réagissait contre cette langue ampoulée. « Vous me parlez des genres démonstratif, judiciaire, etc. Soit. — Ces genres doivent-ils se ressentir des inégalités féodales, des préjugés du bon ton? Faut-il dorer sa pensée afin d'employer une couleur de style digne de gens qui auraient honte d'avoir rien de commun avec le peuple? Faut-il ôter aux fleurs leurs couleurs naturelles pour les colorer avec plus de noblesse? »

Ses jugements littéraires se ressentent de ce parti pris. Le style de Chateaubriand ne lui inspirera pas de réflexions moins méprisantes que l'éloquence de la Convention. En renvoyant à Roederer l'*Essai sur les Révolutions*, il écrira : « Je vous rends, monsieur le Comte, le fatras à prétentions philosophiques de M. de C. Quel charlatan! Est-ce que vous avez pu le lire jusqu'au bout? (2) ». De même, il appelait Buffon un « brillant déclamateur ».

Le mauvais usage de la langue est une des choses qui l'ont fait le plus souffrir. « Il faut être *fou* ou *ivre*, écrit-il quelque part, pour bien parler dans les langues connues. » C'est qu'à ses yeux la langue doit refléter la science, en même temps qu'elle en constitue l'instrument. Or, ceux qui corrompent le style sous prétexte de fausse élégance sont des cerveaux décousus, dont les connaissances ne tiennent à rien. « Ils ne savent rien quoiqu'il y ait beaucoup dans leur mémoire et ne sont d'aucun usage (3). » Et il les compare à des pièces de musique qui manquent de l'unité de mélodie.

Sa grande préoccupation sera de créer une langue philosophique universelle.

Pour cela, il faudrait d'abord réformer ce qui existe. Le grave défaut de nos langues, c'est qu'elles sont « plus savantes que nos idées », c'est-à-dire qu'elles annoncent des idées, des connaissances qui n'existent pas et qui cependant « fixent tous les jours les yeux d'une quantité prodigieuse de scrutateurs ». Ces « scrutateurs » se repaissent tant bien que mal de ce qui leur apparaît sous forme d'expressions consacrées. « Je crois que la tête de l'homme, dit Sieyès, est une somme de petites cases ressemblant à des estomacs; elles veulent se remplir n'importe comment, et tout y est bon (on les dirait à l'épreuve du poison). Dès qu'elles sont pleines de sottises ou de vérités, elles sont contentes. » Et, comme Condillac, comme Locke, il constate qu'il y a des sciences entières qui sont fausses, c'est-à-dire fondées sur ce qui n'est pas. Ces sciences doivent leur origine à de « faux rapports » revêtus de mots, « dont se paie ensuite le vulgaire, et même la foule des lettrés ». C'est la même protestation que chez ses devanciers, avec la nuance d'amertume irritée qui lui est propre. Car il sent l'humanité courbée sous le joug de ces simulacres, comme il voit le peuple français enserré dans le système des privilèges; et il s'exprime à cet égard avec la même douleur. « Les signes restent et portent dans les générations suivantes

l'existence des chimères et l'épouvante qu'elles causent. La revision des connaissances ou la vérification des leçons reçues ne se fait plus dans les générations éduquées, si leur malheur a permis que ces signes *postiches* s'opposassent à cette opération, la montrant comme périlleuse, ou même comme impossible. L'ignorance est alors répandue sur la surface de la terre, et les malheureux humains ne peuvent plus espérer qu'une vie chargée des poids horribles du désordre (1) ». Il y a du Lucrèce dans ce passage, qui s'élève à une sorte d'éloquence dramatique. On y sent que, pour Sieyès, le dérèglement dans les idées est le mal suprême, la source de tous les malheurs individuels et de tous les troubles sociaux. Il exprimait sarcastiquement la même idée, un jour où la Convention venait de passer à l'ordre du jour sur cinq ou six motions différentes, en disant : « Quand passera-t-elle au jour de l'ordre (2) ? » Ce jour n'est pour lui jamais venu. L'incohérence des Assemblées a été la grande déception de sa vie.

Convaincu qu'il y avait lieu de rationaliser la langue, Sieyès n'hésitait pas à créer des néologismes. Le fait qu'un mot, logiquement formé, n'eût pas reçu droit de cité dans l'usage ne pouvait en rien le détourner d'y avoir recours. Il en résultait parfois des effets de bizarrerie. Sur un exemplaire de l'*Opinion* de Sieyès relative à plusieurs articles des titres IV et V de la Constitution de l'an III, Roederer en a relevé et apprécié quelques-uns (3). Sieyès, devançant la notion moderne des États totalitaires, disait *Ré-totale* par opposition à République pour désigner un gouvernement qui régit toutes les actions et s'empare de tous les droits des hommes : la République est au contraire le gouvernement qui ne s'attache qu'à la chose publique et qui exerce la seule portion de droits dont les citoyens ont fait la mise. De même, par analogie avec législateur et législature, il écrit *légisférer*, qui, en devenant légiférer, est resté dans notre vocabulaire politique. Ailleurs, il emploie le terme d'*adunation* pour désigner le mouvement d'unification nationale qui, dans la première partie de la Révolution, est sa grande pensée. Il forge encore le substantif féminin de *jurie* pour désigner un moment l'organe chargé de veiller sur la Constitution, etc. Les exemples pourraient être multipliés aisément. Le discours du 2 thermidor en particulier apparaît tout hérissé d'un surprenant vocabulaire. Ces innovations, dont quelques-unes se comprennent d'elles-mêmes, n'ont pas toujours été expliquées ni justifiées :

« Il est très facile, disait Roederer, de critiquer les obscurités de Sieyès, son défaut de didactique, ses abstractions souvent inutiles, ses analyses quelquefois inexactes ou tronquées, son néologisme parfois bizarre et fatigant ; mais est-il beaucoup d'ouvrages d'une contexture parfaite et d'un style correct où l'on rencontre de telles idées ? »

Au fond, ce qui parfois rend les écrits de Sieyès difficilement intelligibles, c'est beaucoup moins une terminologie déconcertante que la discontinuité des développements. Il y a des moments où l'auteur

s'arrête court, comme si l'expression même de sa pensée lui devenait fastidieuse. « Je ne peux expliquer ces choses.... Le temps me fait défaut.... Ce n'est pas ici le lieu. » Ces procédés de prétérition, auxquels il a sans cesse recours, témoignent chez lui d'une irritabilité constante. Mais cet énervement, cette lassitude d'écrire n'encouragent pas le lecteur. On les regrette d'autant plus qu'ailleurs il arrive à Sieyès de se répéter; car, à côté de ces trous inattendus, il a des pages où l'on avance peu; il en a d'autres où l'on revient en arrière. D'assez longues digressions suspendent parfois le développement. Les *Vues* et le *Dire sur le veto royal* sont spécialement empreints de ces derniers défauts. Quant aux lacunes, on en trouve partout, sauf peut-être dans le *Tiers*, qui est sans doute le plus soigné de ses écrits. Il semble même qu'elles s'accusent avec les années. Dans le *Discours du 2 thermidor*, et dans l'*Opinion sur le jury constitutionnaire* qui lui fait suite, elles sont particulièrement choquantes.

Sa paresse d'écrivain conduit même Sieyès à employer, en dépit de ses prétentions à une exactitude rigoureuse du langage, des termes dont l'impropriété est manifeste. C'est ainsi que dans l'*Opinion sur le jury*, par exemple, il parle à diverses reprises d'actes, de fonctions, d'institutions irresponsables.

Au vrai, il nous a donné, presque toujours, moins des ouvrages terminés à l'intention d'un public que des notes sommairement griffonnées pour lui-même, qui, par suite, appellent la correction, l'interprétation et la glose.

CHAPITRE IV

LA DESTRUCTION DE L'ANCIEN RÉGIME

« Au moment où ma raison se dégagea saine des tristes préjugés dont on l'avait entourée, l'énergie de l'insurrection entra dans mon cœur. » Cette phrase, que Sieyès écrivait dans sa lettre à la Convention du 20 brumaire an II, le dépeint tout entier à la veille de 1789. Il pouvait, certes, revendiquer sous la Terreur son passé récent de révolutionnaire.

C'est que, pour construire selon les lois de la logique le nouvel ordre de choses, Sieyès s'était heurté au système des privilèges. Son intelligence en était plus choquée peut-être encore que son sentiment de l'égalité. Pour l'abattre, il avait déployé une fureur d'iconoclaste.

Aux privilèges il a consacré une âpre brochure où éclate dès les premières lignes son profond dédain à l'égard du régime. « On a dit que le privilège est *dispense pour celui qui l'obtient et découragement pour les autres*. S'il en est ainsi, convenez que c'est une pauvre invention que celle des privilèges. » Aucune société en effet, si bien constituée qu'elle fût par ailleurs, ne résisterait à une absurdité aussi monstrueuse.

Tout de suite, Sieyès écarte la recherche historique des raisons sur lesquelles les privilèges sont censés se fonder. Ce serait là une « discussion de faits », source possible d'une querelle interminable. Sieyès fera aux privilèges la grâce de leur supposer l'origine la plus pure. « Leurs partisans, c'est-à-dire à peu près tous ceux qui en profitent, ne peuvent exiger davantage. » Une fois de plus, il se placera au point de vue de la logique seule. Or, tous les privilèges, étant par définition des exceptions au droit commun, ont certainement pour objet ou de *dispenser* de la loi ou de donner un *droit exclusif* à quelque chose qui n'est pas défendu par la loi. Mais quelle est la nature de la loi ? Sieyès ne la conçoit que comme une protection de la liberté ou de la propriété. Toutes les lois positives se rattachent à la grande loi naturelle : *ne fais point de tort à autrui*. La liberté est en effet une donnée antérieure à la loi, que celle-ci a seulement pour mission de consolider en réprimant les actes nuisibles à la société. Cela étant, si la loi se trouve bonne, elle doit obliger tout le monde ; si elle se trouve mauvaise, il faut l'anéan-

tir en tant qu'attentat contre la liberté. Mais on ne peut pas dire aux privilégiés : permis à vous de faire tort à autrui. De même, donner à quelqu'un un droit exclusif à quelque chose qui n'est pas défendu par la loi, c'est ravir aux citoyens une portion de leur liberté, c'est entreprendre sur un domaine qui appartient à tout le monde.

Tous les privilèges sont donc injustes, odieux, « contradictoires à la fin suprême de toute société politique (1) ».

Les privilèges purement honorifiques, à supposer qu'il y en ait de tels, n'échappent point à cette règle. Ils possèdent même ce vice spécial d'avilir ceux qui s'en trouvent exclus. On essaie quelquefois de les justifier par les services rendus. Explication absurde ! Ne confondons pas deux notions aussi différentes que celle de privilège et celle de récompense. Récompensez, si vous voulez, le membre qui a bien mérité du corps ; mais ne rabaissez pas le corps vis-à-vis du membre ; ne mettez pas ce dernier hors du droit commun. Il y a pour cela les salaires et gratifications, les emplois et les grades. Quant à la considération publique, il n'appartient pas au prince de la conférer : la véritable distinction réside dans le service même qui a été rendu à la patrie ou à l'humanité ; la nature, plus philosophe que nous, n'a attaché le sentiment de la considération qu'à la reconnaissance du peuple ; il suppose des relations libres entre les hommes ; et, de fait, l'estime qui émane du public se retire à l'instant où elle cesse d'être méritée. Ne cherchons pas à la réglementer et à la fixer contrairement à toute raison.

Mais il y a plus. En imprimant à un citoyen le caractère de privilégié, le prince « ouvre l'âme de ce citoyen à un intérêt particulier et le ferme plus ou moins aux aspirations de l'intérêt commun ». L'idée de patrie se resserre pour lui : on l'a opposé à la Nation, il sera entraîné par la passion de dominer et d'asservir. En voulant l'encourager à mieux faire, on n'aura réussi qu'à le dépraver. C'est l'histoire de l'ordre de la Noblesse protestant aux États de 1614 contre l'injure à lui faite par le Tiers, qui s'était prétendu son frère cadet. « En quelle misérable condition sommes-nous tombés, si cette parole est véritable ! En quoi tant de services rendus d'un temps immémorial, tant d'honneurs et de dignités transmis héréditairement à la noblesse et mérités par leurs labeurs et fidélité, l'auraient-ils bien, au lieu de l'élever, tellement rabaisée, qu'elle fût avec le vulgaire en la plus étroite sorte de société qui soit parmi les hommes, qui est la fraternité ? »

Ainsi, les privilèges n'alimentent que la plus sotte vanité, soigneusement et ridiculement entretenue dans les vieux châteaux des campagnes éloignées. Ces privilégiés distingués du vulgaire ne sont même pas heureux : ils se trouvent seuls dans leurs provinces ; « l'ennui fatigue leur âme et venge les droits de la nature », et ils reviennent chercher des égaux dans la capitale. C'est qu'aussi bien « la nature a arrêté de ne départir le bonheur aux hommes que dans l'égalité (2) ». Il est donc insensé « de semer continuellement sur le terrain de la vanité quand on n'y peut recueillir que les ronces de l'orgueil ou les pavots de l'ennui (3) ».

Parmi les privilèges, ceux qui sont héréditaires sont aussi les plus nuisibles, puisqu'ils capitalisent en quelque sorte l'absurdité et l'injustice. « Faire d'un privilège une propriété transmissible, c'est vouloir s'ôter jusqu'aux faibles prétextes par lesquels on cherche à justifier la concession des privilèges : c'est renverser tout principe, toute raison (1). »

Quoi qu'il en soit, les privilèges témoignent de la facilité avec laquelle une superstition s'accrédite et finit même par donner naissance à un corps de doctrine. « Ainsi voyons-nous s'élever sous nos yeux, et sans que la Nation songe même à réclamer, de nombreux essaims de privilégiés, dans une religieuse persuasion qu'ils ont une sorte de droit acquis par la seule naissance aux *honneurs* et par leur simple existence à une portion du tribut des peuples (2). » Les privilégiés vont même jusqu'à se considérer comme un besoin pour le corps social. Au roi, ils se présentent comme l'appui du trône contre le peuple. A la Nation, ils se donnent comme les défenseurs de sa liberté face à l'absolutisme.

Sieyès s'indigne d'autant plus contre les prétentions des privilégiés qu'il y voit une application de l'esprit militaire ou encore de l'esprit monacal. On considère la nation « comme une grande caserne » et l'on parle de la nécessité d'une subordination. N'a-t-on pas osé établir une comparaison entre officiers et soldats d'un côté, privilégiés et non-privilégiés de l'autre ? « Si vous consultiez l'esprit monacal, qui a tant de rapport avec l'esprit militaire, il répondrait aussi qu'il n'y aura de l'ordre dans une nation que quand on l'aura soumise aux règlements qui gouvernent ses nombreuses victimes. » Avec sa haine des disciplines collectives et des hiérarchies imposées, Sieyès est bien ici à la source commune de l'esprit individualiste, de l'esprit révolutionnaire, de l'esprit anarchiste.

Bref, les privilégiés sont des parasites du corps social. On le voit surtout dans leur manière de se comporter à l'égard de l'argent. L'intrigue et la mendicité deviendront leur industrie propre, remplaçant toute autre activité lucrative, qui leur est interdite par leur « situation », par leur « supériorité ». « Ils rempliront la Cour, ils assiègeront les ministres ; ils accapareront toutes les grâces, toutes les pensions, tous les bénéfices (3). » Ils considéreront toutes les places « comme des postes à argent, établis, non pour remplir des fonctions qui exigent des talents, mais pour assurer un état *convenable* à des familles privilégiées (4) ». Ainsi se créera une sorte de monopole qui conduira l'État à sa ruine, parce qu'il est destructeur de toute économie publique. Celle-ci a beau s'inspirer du principe *maximus effectus minimo sumptu*, prescrire de préférer en toutes choses les serviteurs les plus habiles et les moins chers, le monopole commande au contraire de choisir les plus coûteux et nécessairement les moins habiles : arrêtant la libre concurrence, il arrête l'essor des talents. — La mendicité a moins d'inconvénients. « C'est une branche gourmande qui dessèche tant qu'elle peut, mais au moins elle ne prétend pas remplacer les rameaux utiles (5). » Du reste,

les privilégiés s'en honorent; et, en vertu du psittacisme général, elle finit par inspirer l'envie, l'émulation, jamais le mépris.

C'est ainsi que toute une classe revendique le droit de vivre dans l'oisiveté et aux dépens du public. De là une floraison d'institutions affectées aux intérêts de la caste, et par exemple ces maisons d'éducation où l'on apprend aux pauvres privilégiés de l'un et de l'autre sexe, non l'exercice d'une profession commune, mais l'art de vivre selon leur rang. De là, les secours et appuis de toute sorte qu'ils reçoivent, leurs études finies. Et, dans un passage, transparait le souvenir amer qu'Emmanuel Sieyès avait conservé de ses propres débuts. « A peine sortis de l'enfance, les jeunes privilégiés ont un état et des appointements, et on ose se plaindre de leur modicité. Voyez cependant, parmi les non-priviliégiés du même âge, qui se destinent aux professions pour lesquelles il faut des talents et de l'étude; voyez s'il en est un seul qui, bien qu'attaché à des occupations vraiment pénibles, ne coûte longtemps encore à ses parents de grandes avances, avant qu'il soit admis à la charge incertaine de retirer de ses longs travaux le nécessaire de la vie (1). » Ressentiment personnel aussi, lorsque Sieyès proteste contre la distribution des bénéfices « à la classe des privilégiés sans fonctions (2) ».

L'ouvrage s'achève dans des sarcasmes sur le sort de la pauvre classe privilégiée, à laquelle tout le monde, États, administrations provinciales, intendants, etc., s'efforce de venir en aide. Ici, ce sont les souvenirs de Rennes et d'Orléans qui suintent dans les développements de Sieyès. « A voir cette pente générale des esprits et les innombrables moyens que la superstition, à qui rien n'est impossible, s'est déjà ménagés pour secourir les pauvres privilégiés, je ne puis m'expliquer pourquoi on n'a pas encore ajouté, s'il n'existe déjà, à la porte des Églises, un tronc pour la *pauvre classe* privilégiée (3). » Taxera-t-on cette remarque de mauvais ton? Cela doit être, « car le pouvoir de proscrire, sur ce prétexte, des expressions exactes est encore un droit des privilégiés ». L'amertume de Sieyès devance, ainsi qu'elle le fera toujours, la malveillance et la sottise. Mais l'exposé s'essoufle et s'arrête brusquement, comme par lassitude, après quelques phrases sur les mésalliances où sont raillés « les stupides citoyens qui paient si cher pour se faire insulter » — après cette constatation mélancolique : « C'est inutilement que l'agriculture, que les fabriques, le commerce et tous les arts réclament pour se soutenir, pour s'agrandir et pour la prospérité publique, une partie des capitaux immenses qu'ils ont servi à former. Les privilégiés engloutissent et les capitaux et les personnes, et tout est voué sans retour à la stérilité privilégiée (4). »

Est-ce à dire que l'*Essai sur les privilèges* se cantonne dans la pure négation? Chemin faisant, l'auteur a indiqué les linéaments d'une doctrine positive. Proscrire les privilèges, ce n'est pas nier toute supériorité. Les privilèges créent une supériorité absurde et chimérique. Mais il y a par ailleurs une « supériorité qui ne suppose que des gouver-

nants et des gouvernés (1) ». Supériorité non seulement réelle, mais nécessaire. Supériorité liée aux fonctions et non aux personnes. Supériorité des mandataires de l'autorité politique, qui laisse intacte l'égalité civile, fondée sur des rapports d'échange, car l'opposition de la société politique à la société civile est assez comparable à la distinction de la justice distributive et de la justice commutative. On entrevoit déjà la grande idée qui sera plus tard inscrite dans les textes révolutionnaires : toute supériorité est liée en France à l'exercice d'une fonction publique. Précisément, les partisans de la fausse hiérarchie affectent de dédaigner la vraie : un privilégié par exemple n'a que mépris pour un lieutenant de police, voire pour un ministre.

Cette impitoyable satire des privilèges appelait comme contrepartie l'apothéose des non-privilegiés, c'est-à-dire du Tiers. Ce dernier servira d'instrument pour opérer une réforme rationnelle de la société. La brochure *Qu'est-ce que le Tiers État?* est plus spécialement consacrée à sa structure, à son histoire et à ses droits, pendant que les *Vues* analysent surtout les moyens dont, en fait, il disposera. Car tel est, semble-t-il, l'ordre logique des trois opuscules. Si leur chronologie est un peu différente, les *Vues* ayant été écrites d'abord, c'est que, chez les individus comme chez les peuples, les préoccupations de procédure dominent souvent et précèdent les considérations relatives au fond du droit.

On connaît la formule à facettes par laquelle débute le plus célèbre des pamphlets de Sieyès, l'opposition entre la nature, le rôle passé et les prétentions du Tiers État ramenée à celle de ces trois termes : tout, rien, quelque chose. La paternité de ces phrases lapidaires, qui ont tant fait pour le succès de l'ouvrage, a été contestée à Sieyès. L'idée première en a été attribuée à Chamfort : Sieyès n'aurait fait que compléter son inspirateur. Mais des anecdotes de ce genre sont suspectes en elles-mêmes ; et les auteurs qui rapportent celle-ci ne méritent guère de créance (2). Au surplus, l'origine de la formule importe moins que l'usage qui en a été fait ; même s'il avait pris son bien où il le trouvait, Sieyès se serait approprié la fameuse antithèse. Enfin, nous avons déjà relevé dans ses lettres de jeunesse un passage, une opposition qui semble l'annoncer (3).

Sieyès s'attache d'abord à montrer que le Tiers État est une nation complète. Aussi bien, que faut-il pour qu'une nation subsiste et prospère ? Des travaux *particuliers* et des fonctions *publiques*. Travaux particuliers ? On peut les ranger dans quatre classes, correspondant aux quatre catégories sociales que distingue Sieyès, fortement inspiré par les économistes : agriculture, industrie, négoce, et enfin travaux et soins non tournés vers un *objet* propre à la consommation ou à l'usage, mais directement utiles ou agréables à une *personne*, cette dernière classe embrassant depuis les professions scientifiques et libérales les plus distinguées jusqu'aux services domestiques les moins estimés. Or, si

tels sont les travaux qui soutiennent la société, qui donc les supporte, sinon le Tiers? — Quant aux fonctions publiques, elles peuvent également se ranger sous quatre dénominations connues : l'Épée, la Robe, l'Église et l'Administration. Or, le Tiers forme partout les dix-neuf vingtièmes, y étant d'ailleurs chargé de tout ce qui s'y trouve de vraiment pénible, pendant que les places lucratives et honorifiques sont occupées par des privilégiés. Et, comme il ne se refuse pas à remplir toutes les places, on ne saurait tirer argument contre lui de cette exception. On le peut d'autant moins que cette organisation est contraire à l'intérêt public.

« Qui donc oserait dire que le Tiers n'a pas en lui tout ce qu'il faut pour former une nation complète? Il est l'homme fort et robuste dont un bras est encore enchaîné. Si l'on ôtait l'ordre privilégié, la nation ne serait pas quelque chose de moins, mais quelque chose de plus. Ainsi, qu'est-ce que le Tiers? Tout, mais un tout entravé et opprimé. Que serait-il sans l'ordre privilégié? Tout, mais un tout libre et florissant. Rien ne peut aller sans lui, tout irait infiniment mieux sans les autres (1). »

La conception que Sieyès se fait du Tiers est donc extrêmement large. Elle n'exclut aucune catégorie. A cet égard, Montlosier rapporte dans ses *Mémoires* (2) un curieux entretien qu'il eut en 1789 avec Sieyès. Montlosier aurait reproché à l'abbé d'étendre exagérément la notion de Tiers État, en y comprenant non seulement les artisans et les ouvriers, mais tous les prolétaires. « En retranchant de la liste du Tiers État tout le peuple des campagnes, ou, comme on le disait anciennement, du *plat pays* et tous les ouvriers et artisans des villes sans profession établie, le Tiers État serait encore assez nombreux. » Sieyès aurait trouvé d'abord ces idées fort singulières, puis il aurait reconnu leur justesse. Depuis ce temps, il n'aurait cessé de manifester à Montlosier une particulière estime. — Ce récit, qui se situe dans les premiers mois de la Révolution, semble indiquer la tendance de Sieyès à s'orienter vers un système plus bourgeois. Mais sa doctrine première est fort différente.

Le Tiers État, c'est toute la masse des non-priviliégiés. Encore faut-il se garder d'interpréter restrictivement cette formule. On ne peut mettre par exemple sur le même pied le Clergé et la Noblesse. Le clergé ne représente pas à proprement parler un ordre, mais une profession chargée d'un service public. Ici, ce n'est point la personne qui est privilégiée, mais la fonction. Il ne paraît pas douteux à Sieyès qu'il n'y ait dans l'existence et dans la situation particulière du clergé un élément d'intérêt général, voilé seulement par des abus tels que bénéfices oiseux, etc. Mais le clergé, dans lequel on n'est admis qu'après une longue suite d'épreuves, ne forme pas une caste à part. Ce mot, évocateur des plaies sociales de l'ancienne Égypte et de l'Inde, doit être réservé à « une classe d'hommes qui, sans fonctions, comme sans utilité, et par cela seul qu'ils existent, jouissent de privilèges attachés à leur

personne (1) ». De ce point de vue, il n'y a qu'un ordre, celui de la Noblesse, peuple à part, mais faux peuple, qui, ne pouvant, à défaut d'organes utiles, exister par lui-même, s'attache à une nation réelle, comme ces excroissances végétales qui ne peuvent vivre que de la sève des plantes qu'elles fatiguent et dessèchent (2). — Cette distinction entre le Clergé et la Noblesse, que l'on a tant reprochée à Sieyès après le discours sur les dîmes, il l'a donc toujours faite. Elle lui était dictée par des motifs rationnels, et non, comme on l'a répété, par des intérêts sordides. De prime abord c'est sur la Noblesse qu'il concentre sa fureur, parce que la Noblesse a accaparé presque toutes les fonctions publiques et les exploite comme un bien patrimonial, c'est-à-dire dans son intérêt propre. L'ordre noble n'entre point dans l'organisation sociale. « Il peut bien être une charge pour la Nation ; il n'en saurait faire une partie (3). » Étrangère à la Nation par sa *fainéantise*, la Noblesse ne l'est pas moins par ses prérogatives *civiles et publiques*. Au point de vue civil, elle a des privilèges, des dispenses, des droits séparés. Au point de vue politique, elle a aussi une représentation distincte, qui, ni directement ni indirectement, n'émane de la Nation, qui, ni directement ni indirectement, n'est orientée vers l'intérêt général.

Mais doit-on en rester là et considérer la Noblesse comme un irréductible *imperium in imperio*? Au travers des raisonnements de Sieyès apparaît l'idée que, derrière chaque catégorie sociale, il faut aller jusqu'à l'individu et considérer ce qu'il y a en lui d'universel. C'est précisément l'origine de la vocation propre au Tiers. Chacun de ses membres représente l'homme en tant qu'homme, sans principe de distinction ni d'exclusion. A ce titre, le Tiers englobe la Noblesse elle-même, en ce sens qu'il exprime aussi ce qu'il y a en elle de proprement humain. Il s'agit moins, dans la pensée de Sieyès, de la détruire que de la résorber dans le grand corps national. Pourquoi la raison et la justice, fortes un jour autant que la vanité, ne presseraient-elles pas les privilégiés de solliciter eux-mêmes leur *réhabilitation* dans l'ordre du Tiers État?

Cependant, qu'a été jusqu'ici le Tiers État? Rien.

Les aristocrates retiennent le peuple dans l'oppression. A titre de conquête, prétendent-ils. C'est remonter un peu haut. Mais le Tiers se reportera à l'année qui a précédé la conquête; et, « puisqu'il est aujourd'hui assez fort pour ne pas se laisser conquérir, sa résistance sans doute sera plus efficace ». « Pourquoi ne renverrait-il pas dans les forêts de la Franconie toutes les familles qui conservent la folle prétention d'être issues de la race des conquérants et de succéder à leurs droits? (4) » Et Sieyès cherche à inspirer au Tiers, qui est le nombre, le sentiment de sa puissance matérielle. La noblesse, dira-t-il, n'est plus qu'une ombre, qui vainement cherche à « épouvanter une Nation entière ». Il fait au surplus justice de la prétendue supériorité de la race conquérante. Si l'on tient à vouloir distinguer naissance et naissance, ne pourrait-on pas révéler à nos pauvres concitoyens que celle qu'on tire des Gaulois

et des Romains vaut au moins autant que celle qui viendrait des Sicambres, des Welches et autres sauvages sortis des bois et des étangs de l'ancienne Germanie? Mais, en réalité, tout est mêlé dans les races : le sang des Francs, qui n'en vaudrait pas mieux séparé, coule confondu avec celui des Gaulois; les ancêtres du Tiers État sont les pères de la Nation entière.

Toujours est-il qu'à l'heure actuelle on n'est rien en France quand on n'a pour soi que la protection de la loi commune. Le malheureux non-privilegié n'a que la ressource de s'attacher à un grand. A ce prix seulement, il évitera d'être écrasé. Encore ne s'agit-il ici que de l'ordre civil. Dans l'ordre politique, la situation est pire. Les droits politiques du Tiers sont nuls. Théoriquement, il a une représentation — insuffisante, puisqu'en face de la coalition des deux autres ordres il ne figure qu'une unité. En fait, il n'en a même aucune. Quels ont été en effet ses prétendus représentants? Des anoblis ou des privilégiés à terme, que les préventions de l'ancienne noblesse repoussent dans l'ordre du Tiers, mais qui y apportent malgré tout une opinion déjà infectée par l'intérêt particulier. « Ces faux députés n'ont même pas toujours été l'ouvrage libre de l'élection des peuples. Quelquefois aux États généraux, et presque partout dans les États provinciaux, la représentation du peuple est regardée comme un droit de certaines charges ou offices (1). » Ainsi les prétendus députés du Tiers qui ont paru jusqu'à présent aux États généraux n'avaient point la véritable procuration du peuple. Les États généraux n'ont été en réalité que l'émanation d'une triple aristocratie d'Église, d'Épée et de Robe. Cette aristocratie a même annihilé le monarque. Aussi le peuple a-t-il toujours « regardé le roi comme un homme si sûrement trompé et tellement sans défense au milieu d'une Cour active et toute-puissante qu'il n'a jamais pensé à s'en prendre à lui de tout le mal qui s'est fait sous son nom (2) ».

Que demande donc le Tiers? A devenir quelque chose.

Des auteurs « plus ou moins instruits des droits de l'homme » (3) ont fait ici des observations isolées, qui sont fort en avance sur l'opinion moyenne du Tiers. En revanche, celle-ci s'exprime par les réclamations authentiques que les grandes municipalités du royaume ont adressées au Gouvernement. On y voit que les prétentions du Tiers sont modestes. Il veut avoir de vrais représentants, des députés tirés de son ordre, aptes à interpréter sa pensée et à défendre ses intérêts. Mais à quoi lui servirait d'assister aux États généraux, s'il ne devait pas y avoir une influence au moins égale à celle des privilégiés? Représentation sincère, représentation double et vote par tête sont donc indispensables, représentent le minimum au-dessous duquel on ne saurait descendre.

A la vérité, ces demandes sont-elles suffisantes? Théoriquement, sans doute. Mais, dans la pratique, il faut tenir compte de facteurs psychologiques multiples. L'influence des privilégiés s'insinuera et triomphera dans le « sanctuaire » même du Tiers, car où sont les postes,

les emplois, les bénéfices à donner? De quel côté est le besoin de la protection? De quel côté est le pouvoir de protéger? Avec une prescience singulière de l'avenir, Sieyès entrevoit les méfaits d'une politique de clientèle, pratiquée dans le nouveau régime par les grands. Il craint que les meilleurs des non-privilégiés ne se fassent, par superstition, les défenseurs des privilèges. Son sentiment est comparable, car l'histoire se répète, à celui des chefs du mouvement ouvrier qui ont redouté plus tard, au moins par moments, comme une capitulation spontanée des masses qu'ils prétendaient affranchir. « Les défenseurs les plus hardis de l'aristocratie seront dans l'ordre du Tiers et parmi les hommes qui, nés avec beaucoup d'esprit et peu d'âme, sont aussi avides du pouvoir et des caresses des grands qu'incapables de sentir le prix de la liberté (1). » Il faut compter aussi avec l'influence de la propriété, qui est certes « naturelle », mais qui s'exercera longtemps encore à l'avantage des privilégiés. « Dans les campagnes et partout, quel est le seigneur un peu populaire qui n'ait à ses ordres, s'il le veut bien, une foule indéfinie d'hommes du peuple? » Il semble que Sieyès prévoie et redoute cette mainmise des grands hobereaux sur le régime électif, qui sera la pensée dominante de la Restauration.

Mais enfin, telles qu'elles sont, ces demandes ont été attaquées avec force. Sous quels prétextes?

La première requête du Tiers n'est combattue que sur le fondement d'un usage, favorable aux intérêts des privilégiés, mais nuisible à l'intérêt public. Les nouveaux et les anciens nobles y ont trouvé leur avantage. « Mais quelle idée que celle de *distinguer* les ordres pour l'utilité des deux premiers et le malheur du troisième et de les *confondre* dès que cela est encore utile aux deux premiers et nuisible à la Nation! Quel usage à maintenir que celui en vertu duquel les ecclésiastiques et les nobles pourraient s'emparer de la chambre du Tiers! De bonne foi, se croiraient-ils représentés si le Tiers pouvait envahir la députation de leurs ordres? (2) » À ce compte le Clergé seul parexemple pourrait représenter toute la Nation; on pourrait même concevoir qu'un seul individu réunît la procuration de tous les citoyens et remplaçât les États généraux! Et qu'on ne dise pas qu'exclure les privilégiés de la chambre du Tiers, c'est violer la liberté des électeurs. La liberté politique a ses limites comme la liberté civile. Elle appelle une réglementation. Concevrait-on qu'un étranger fût éligible? Or, le privilégié est plus éloigné du Tiers encore que l'étranger. Celui-ci n'a pas nécessairement et toujours un intérêt opposé. Le privilégié, lui, est, par définition et constamment, dans ce cas. Passage révélateur en vérité, qui fait comprendre le mot répété le 4 mai 1789 mais annoncé dans la brochure même : « Trois ordres? Non, trois Nations! » Aux yeux de Sieyès, qui sera l'un des créateurs du nationalisme français, l'idée de patrie ne peut résulter que de la fusion des ordres. Et il écrit cette phrase qui projette sur les années à venir une lumière troublante, comme si déjà il prévoyait l'Émigration : « Certes, les privilégiés ne se montrent

pas moins ennemis de l'ordre commun que les Anglais ne le sont des Français en temps de guerre (1). » — Quant à prétendre que le Tiers ne renferme pas une élite suffisante pour le représenter, cette assertion mérite-t-elle une réponse ? Les classes *disponibles* du Tiers, c'est-à-dire celles où « une sorte d'aisance permet aux hommes de recevoir une éducation libérale, de cultiver leur raison et de s'intéresser aux affaires publiques » abondent en citoyens instruits, honnêtes, dignes à tous égards de représenter la Nation.

Lorsque le Tiers demande ensuite que ses députés soient en nombre égal à ceux des deux ordres privilégiés, la « timide insuffisance » (2) de cette réclamation atteste l'état politique arriéré du Tiers. En réalité, on aurait pu demander deux voix contre une ; et cette audace aurait conduit plus sûrement à la conquête de l'égalité. — Que l'on remonte aux principes : les droits politiques, comme les droits civils, doivent tenir à la qualité de citoyen. Cette propriété légale est la même pour tous : elle est indépendante de la propriété réelle que chacun possède. Tout citoyen qui réunit les conditions prévues a le droit de se faire représenter ; sa représentation ne peut être une fraction de la représentation d'un autre. Comment la loi serait-elle l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire de la pluralité, si dix volontés individuelles pouvaient en balancer mille autres ? — Or, si l'on y regarde de près, il n'y a pas 200 000 privilégiés en France sur 25 à 26 millions d'âmes. Au vrai, les statistiques de Sieyès ont ici un caractère hypothétique, qu'il reconnaît en partie lui-même (3). Pour le Clergé, ses calculs sont par endroits plausibles (lorsqu'il compte le personnel des paroisses) mais le plus souvent arbitraires (notamment en ce qui concerne les bénéficiers et les moines et religieuses). Pour la Noblesse, ils sont purement fantaisistes : sa méthode consiste à généraliser la proportion qui était censée exister en Bretagne. Au total, il comptait 80 400 têtes ecclésiastiques et 110 000 nobles. Mais Target adoptait des chiffres cinq fois plus forts : 400 000 pour le Clergé, 500 000 pour la Noblesse. Au contraire, Lavoisier faisait une évaluation inférieure d'un quart. Rabaut Saint-Étienne et Mounier donnaient encore des chiffres différents. La vérité est que personne ne possédait de données certaines. La population globale du royaume elle-même oscillait, selon les versions, entre 23 millions et 28. — Mais Sieyès fait appel encore à un autre argument. Il invoque ici la poussée du Tiers, son développement, son ascension continuelle dans le domaine de l'économie et dans celui de la culture. Son langage annonce déjà celui de Gambetta célébrant l'avènement des « nouvelles couches sociales ». Il a suffi de l'existence d'un petit nombre de bonnes villes pour former, sous Philippe le Bel, une Chambre des Communes aux États généraux. « Depuis ce temps, la servitude féodale a disparu et les campagnes ont offert une population nombreuse de *nouveaux citoyens*. Les villes se sont multipliées et agrandies. Le commerce et les arts y ont créé, pour ainsi dire, une multitude de nouvelles classes dans lesquelles il est un grand nombre de familles

aisées, remplies d'hommes bien élevés et attachés à la chose publique. Pourquoi ce double accroissement, si supérieur à ce qu'étaient autrefois les bonnes villes dans la balance de la Nation, n'a-t-il pas engagé la même autorité à créer deux nouvelles chambres en faveur du Tiers ? (1) » Qui oserait refuser une représentation aux provinces réunies depuis les derniers États généraux ?

Reste le vote par tête. Les privilégiés craignent l'égalité d'influence dans le troisième ordre et la déclarent inconstitutionnelle. Cependant, ils ont été jusqu'à présent deux contre un, sans rien trouver d'inconstitutionnel à cette injuste supériorité. Et comment détruirait-on les abus si on laissait le *veto* à ceux qui en profitent ? Se place-t-on d'autre part au point de vue des principes, il est certain qu'à ne point voter par tête, on s'expose à méconnaître la vraie majorité, ce qui est le plus grand des inconvénients.

Mais la vraie question n'est pas là. Elle dépasse la demande du Tiers et la défense des privilégiés. Allant au fond des choses, Sieyès est conduit à prendre une position beaucoup plus absolue. En réalité, les trois ordres ne peuvent voter *en commun*, ni par tête, ni par ordre. Le seul problème étant de lier la totalité des représentants par une volonté commune, aucun des moyens proposés ne permet d'atteindre le but. Les députés du Clergé et de la Noblesse n'ont rien de commun avec la représentation nationale. Ce sont des *nations* à part. Chacun des deux ordres est aussi incompetent, aux termes de sa procuration, pour s'immiscer dans les affaires des autres que les États généraux de Hollande ou le Conseil de Venise sont inhabiles à voter dans les délibérations du Parlement d'Angleterre. Seul le Tiers a vocation pour tous, non seulement, ce que Sieyès dit et répète, parce qu'il est la majorité, une majorité écrasante, mais encore, idée toujours sous-jacente à son œuvre, parce qu'il figure dans la vie collective l'élément humain à l'état de pureté.

Les ressources efficaces sont au nombre de deux.

Le Tiers d'abord peut s'assembler à part, sans concourir avec la Noblesse ni avec le Clergé, sans voter avec eux, ni par ordre ni par tête. La réunion du Tiers représente vingt-cinq millions d'hommes et délibère sur les intérêts de la Nation. La Noblesse et le Clergé, dussent-ils se réunir, n'ont de pouvoirs que d'environ deux cent mille individus et ne songent qu'à leurs privilèges. — Solution révolutionnaire, dira-t-on : le Tiers seul ne peut pas former les *États généraux*. — Tant mieux, répond Sieyès : il composera une Assemblée nationale (2). On passera ainsi de la distinction des ordres à l'unité française. La volonté ne peut pas être *une* tant qu'on laisse trois ordres et trois représentations : tout au plus ces trois assemblées pourraient-elles se réunir sous le même nom comme trois nations alliées.

Que si l'on trouve pareille procédure trop brusquée, il faut en appeler au tribunal de la Nation. C'est la deuxième voie ouverte au Tiers. Elle laissera au public le temps de s'accoutumer à la liberté. Ce moyen

consiste à provoquer, à convoquer une représentation extraordinaire. On ne saurait contester qu'il n'appartienne au Tiers de « prévenir la généralité des citoyens sur la fausse constitution de la France ». Il se plaindra devant l'opinion que les États généraux soient un corps mal organisé, « incapable de remplir ses fonctions nationales (1) ». Il démontrera la nécessité de confier à une députation extraordinaire l'œuvre réformatrice. Jusque-là, l'ordre du Tiers ne statuera à titre définitif sur rien.

Ainsi, le Tiers ne se considérerait provisoirement que comme un ordre. Il consentirait à ne pas secouer tout à fait les « préjugés de l'ancienne barbarie », à douter de ses droits jusqu'à la décision du juge suprême. Par là, Sieyès s'imagine faire une grande concession, peut-être nécessaire pour mettre fin « à la dissension actuelle et aux troubles possibles de la nation ». Au fond, il préfère la première solution, la plus radicale, la plus décisive — celle-là même que les événements, qui se jouent de la prudence humaine, vont imposer.

Mais la Révolution n'est pas commencée. Il ne suffit pas de la justifier ; il faut la faire. A quel scénario avoir recours ? C'est ce que vont nous dire les *Vues*, qui se placent d'ailleurs dans le cadre de la première hypothèse. Dans la préface de cet opuscule, on est surpris de trouver, après un éloge de Necker, cette réserve : « ... Je vois avec douleur qu'il n'est pas de force à nous donner une constitution. Le règlement qui accompagne les lettres de convocation en témoigne. » Ce passage donnerait à penser que Sieyès, en dépit de son culte pour le Tiers, aurait envisagé assez volontiers la réforme de l'État par un seul homme, conformément à la doctrine du despotisme éclairé. Les États généraux étant convoqués, il est bien évident que l'œuvre constituante leur incombera. Et, à ce moment, Sieyès a peur au contraire qu'on ne s'endorme dans une confiance aveugle à l'égard d'un homme qui n'est qu'un ministre. Il met les foules en garde contre l'enthousiasme, qui est aveugle et qui s'allie fort bien avec la paresse, car l'admiration étouffe l'activité. « Ne soyons point ingrats, mais souvenons-nous que la reconnaissance a fait plus de mal aux peuples que le mécontentement. »

Une seule règle doit présider à l'action des États généraux : s'inspirer de la raison. Qu'ils ne s'embarrassent pas de vaines recherches historiques : l'analyse des tâtonnements de l'esprit humain ne leur serait d'aucune utilité. Il s'agit de mettre en œuvre, à la date d'aujourd'hui, l'*art social*, en profitant et de l'avancement actuel de nos idées et de l'impulsion que les circonstances extérieures leur donnent. Les États généraux, auquel le vizir français (Brienne) a été obligé de faire appel, l'Assemblée nationale, comme Sieyès les nomment déjà, représentent le seul espoir de donner au peuple ce dont il a, avant tout, besoin : une constitution.

Mais les États généraux auront-ils le droit de législation ? Pourront-ils l'exercer librement ? Pourront-ils assurer l'exécution permanente de leurs délibérations ?

Il est généralement convenu qu'à la Nation seule appartient le droit d'octroyer l'impôt. Puisque la Nation peut seule obliger le contribuable, cette partie du pouvoir législatif appartient aux États généraux. Mais, si la Nation n'a laissé à personne le pouvoir de disposer de sa propriété réelle, comment aurait-elle concédé le même pouvoir sur sa propriété personnelle, c'est-à-dire sur le premier de ses biens? Au surplus, il n'y a point d'esclave en France; et, si l'esclavage ne peut trouver à frapper aucune tête en particulier, comment pourrait-il les embrasser toutes? Les droits législatifs de la Nation englobent tout ce qui concerne la liberté.

Si la nécessité de régénérer les finances publiques a ressuscité les États généraux, elle peut bien encore leur assurer l'indépendance. Aussi bien la ressource essentielle des États généraux consistera-t-elle à user de leurs pouvoirs financiers en arrêtant le paiement de l'impôt. Ici, l'on dit quelquefois qu'il suffit à l'Assemblée de ne point octroyer l'impôt avant d'avoir obtenu le redressement de ses griefs. Expression doublement vicieuse, car il n'y a pas d'octroi de l'impôt, la Nation ne contractant pas, mais réglant unilatéralement par elle-même ses dépenses et ses recettes; il n'y a pas non plus de redressement des griefs : c'est la Nation elle-même qui est appelée à réparer les déficiences dont elle souffre. Sieyès propose en tout cas une délibération aux termes de laquelle les États généraux déclarent toutes les contributions supprimées de droit, autorisent momentanément le paiement des impôts actuels « pendant le cours de la présente session et non après; voulant qu'alors il n'y ait d'autres contributions que celles qui auront été établies par la présente Assemblée avant sa première séparation (1) ». C'est en fait l'idée dont devait s'inspirer l'Assemblée nationale dès le début de ses travaux. — Mais la liberté des États généraux embrasse des questions d'organisation interne en même temps que les problèmes relatifs à leur indépendance extérieure. Il faudra prévoir des « statuts de police personnelle », c'est-à-dire un code de justice intérieure particulier aux membres de l'Assemblée. Et Sieyès entre ici dans les détails de la discipline parlementaire. Sujet nouveau dont s'effraient les ennemis de la liberté, qui redoutent par avance la prétendue licence de la parole et crient par principe à l'impossibilité de tout remède. Négligeons-les. Méprisons-les. L'intérêt public ne peut être servi que par la discussion publique d'un grand nombre d'opinants. Méprisons aussi ces hommes pusillanimes qui se disent modérés, mais qu'en réalité toute innovation épouvante, comme si, depuis tant de siècles, nous n'étions pas modérés et malheureux, comme si le courage et non la modération n'était pas maintenant à l'ordre du jour! Laissons ces individus dégénérés. « Ce sont de vrais cadavres, leur place est dans le tombeau (2). »

Pour rendre permanent le résultat de leurs délibérations, les États généraux useront encore du pouvoir de la bourse. C'est en effet la nouvelle loi de l'impôt qui garantira la Constitution que les États géné-

raux auront établie. Cette loi sera elle-même constitutionnelle. Il faudra veiller précisément à ce que la Constitution et l'impôt s'enlacent étroitement et ne puissent jamais être séparés. L'impôt ne sera établi que pour un an. Sa grande répartition annuelle entre les provinces ne pourra être faite que par les États généraux eux-mêmes, les autres étant laissées aux assemblées locales. Pareillement, la dépense générale sera réglée par les États généraux et acquittée sous leurs ordres. Et tous les agents et officiers, sans distinction, employés aux finances, seront du choix et aux ordres des représentants de la Nation.

Ainsi, rien n'est impossible aux hommes qui ont l'esprit droit et le cœur hardi. Certes, la tâche sera lourde. Sieyès, avec une rigueur impitoyable dont les accents rappellent parfois Savonarole, s'est plu à insister sur les destructions nécessaires. Mais ce pessimisme négatif n'épuise pas sa pensée. Il est le premier à sentir l'amertume de ses propos. Amertume nécessaire et provisoire, puisque les *Vues* s'achèvent dans un mouvement d'exaltation et de foi, où la langue de l'auteur se dépasse en quelque sorte elle-même : « A mesure que se développait à nos yeux la possibilité de régénérer la France d'une manière stable, sans autres moyens que ceux dont les prochains États généraux pourront disposer librement, nous avons ouvert notre âme à une grande espérance et goûté la joie de voir notre patrie au moment de naître à la liberté (1) ».

Dans ces trois brochures, où déjà les vues d'organisation fourmillent, Sieyès ne s'est pas borné à la critique de ce qui existe. Sans parler des détails, parfois si suggestifs, que l'on y trouve, les trois idées cardinales de la doctrine s'y dessinent par opposition : droits de l'homme, que heurtent les privilèges ; représentation, que contredit le régime absurde des États généraux ; unité de la Nation française, à laquelle la distinction des ordres porte une irrémissible atteinte.

CHAPITRE V

LES DROITS DE L'HOMME

AL'ÉPOQUE où Sieyès entre en scène, la théorie des droits inhérents à la qualité d'homme est déjà très élaborée. Des générations de philosophes et de juristes ont travaillé à en dégager la notion. Si l'Antiquité et même le Christianisme avaient sacrifié l'individu à la société politique et à l'Église, depuis deux ou trois siècles l'idée de la personne humaine, conçue comme un foyer de résistance juridique face aux autorités établies, prenait corps. De multiples mouvements sociaux, les uns violents, les autres insensibles, les uns accidentels et les autres durables : Réforme, sécularisation graduelle de l'État, lutte, en France et ailleurs, contre le pouvoir royal, révolte des colonies américaines, avaient contribué à cette poussée. Au point de vue doctrinal, l'École du droit de la nature et des gens, d'une part, qui, née avec Grotius étendait ses ramifications jusqu'à la philosophie du XVIII^e siècle, l'École physiocratique, de l'autre, plaçaient le droit individuel en exergue. La première expliquait la société par un contrat entre des volontés libres. La seconde acceptait la donnée d'un ordre naturel révélé par la raison : l'homme doit vivre en société, mais la société ne fait qu'étendre les droits naturels de l'homme si elle est conforme à « l'ordre ».

En faveur d'une déclaration solennelle de ces droits, il y avait l'exemple américain. Il y avait aussi les conceptions propres des Physiocrates. Il y avait surtout un vaste mouvement suscité par des considérations pratiques : beaucoup de cahiers s'étaient emparés de l'idée : ils y voyaient le seul moyen de faire une constitution à la fois neuve et durable.

Il appartenait à Sieyès de systématiser toutes ces vues. Pour le faire, il empruntera aux uns et aux autres. Son principal mérite n'est pas ici l'originalité, mais la cohérence ; du moins, l'originalité se réfugiera dans la justification ou dans les prolongements de la doctrine.

La Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen, que, sous le titre de *Préliminaire de la Constitution*, il publie en juillet 1789, est un mémoire de 16 pages, auquel se trouve annexé

un dispositif en 32 articles. Sieyès s'est expliqué dans un avertissement sur l'origine de ce travail. Le comité de constitution l'avait chargé d'établir un projet de déclaration des droits. C'est le texte qu'il lui a présenté qu'à la demande du comité il met sous les yeux du public. D'autre part, dans les courtes observations qui servent de préface au mémoire, Sieyès distingue, non sans amertume ni dédain, deux méthodes pour « présenter de grandes vérités aux hommes ». La première consiste à en faire une sorte de catéchisme qu'on impose à la mémoire. La seconde consiste à les exposer dans leur enchaînement logique, de manière à ne pas les priver de leur caractère essentiel : la raison et l'évidence. Procédé plus difficile certes, qui ne s'adresse ni à la paresse ni à la routine, mais qui sollicite au contraire l'attention du lecteur. Est-il besoin de dire que ce second procédé a toutes les préférences de Sieyès ? Cependant, comme une concession légèrement méprisante à l'infirmité intellectuelle de ses contemporains, « on trouvera à la fin de ce petit ouvrage une suite de maximes dans le goût des déclarations de droits déjà connues et propres au grand nombre de citoyens moins accoutumés à réfléchir sur les rapports des hommes en société ».

Le travail de Sieyès devait être ultérieurement refondu, l'exposé systématique réduit à sa plus simple expression, pendant que le nombre des articles passerait au contraire de 32 à 42. Nouveau sacrifice à la mode, que Sieyès dut accomplir avec quelque mauvaise humeur. Il n'aimait pas la rédaction législative. Sans doute aurait-il conçu que des scribes missent en forme d'articles les principes de sa philosophie politique, sanctionnés par une adhésion générale. En plus d'une circonstance, il a eu ainsi recours trop tard à la seule langue que les assemblées délibérantes puissent comprendre.

Quoi qu'il en soit, c'est dans l'analyse préliminaire qu'il faut chercher sa pensée.

Toute union sociale, et par conséquent toute constitution politique, ne peut avoir pour objet, d'après Sieyès, que de manifester, d'étendre et d'assurer les droits de l'homme et du citoyen. Les représentants de la Nation française exerçant le pouvoir constituant doivent donc d'abord s'attacher à reconnaître ces droits. On trouve ici un souvenir de l'évidence que les Physiocrates attribuaient aux lois naturelles. Une exposition raisonnée de ces droits doit précéder le plan de constitution, dont elle constitue le préliminaire indispensable. Elle formule en quelque sorte la loi suprême dominant toutes les constitutions et s'imposant à elles.

L'homme est, par nature, soumis à des besoins ; mais, par nature aussi, il possède les ressources pour y pourvoir. Il éprouve à tous les instants le désir du bien-être, qui est son *but* ; mais, à titre de moyens moraux et physiques, il a une intelligence pour connaître, une volonté pour se déterminer et une force pour exécuter sa décision. Ces moyens, il les exerce au milieu de la nature dans laquelle il vit, et, le cas échéant,

contre elle. « Son industrie va toujours se perfectionnant, et l'on voit la puissance de l'homme, indéfinie dans ses progrès, asservir de plus en plus à ses besoins toutes les puissances de la nature (1). » Il exerce également ses moyens sur ses semblables, qui se présentent à lui tantôt comme instruments et tantôt comme obstacles. Sans doute pourrait-il, devrait-il ne voir en eux que des auxiliaires. Les hommes se considérant comme des moyens réciproques de bonheur pourraient « occuper en paix la terre, leur commune habitation », et ils marcheraient ainsi ensemble « avec sécurité à leur but commun ». Mais, en fait, les choses se passent bien différemment ; et « l'espèce humaine ne présente plus qu'une grande erreur de la nature (2) ».

Précisément, les relations des hommes entre eux sont de deux sortes : celles qui naissent d'un état de guerre que la force seule établit, à côté de celles qui naissent librement d'une utilité réciproque.

Les relations qui n'ont d'origine que la force sont mauvaises et illégitimes. Pour l'établir, Sieyès part d'un véritable atomisme social. Il y a impossibilité logique et morale à ce qu'un individu entreprenne sur un autre individu, pénètre dans son domaine. Aucune volonté n'est supérieure à une autre, n'a qualité pour s'imposer à elle. « Deux hommes, étant également hommes, ont à un égal degré tous les droits qui découlent de la nature humaine. » Ainsi, tout homme est propriétaire de sa personne ou nul ne l'est. Tout homme a le droit de disposer de ses moyens ou nul n'a ce droit. Les moyens individuels sont attachés par la nature aux besoins individuels. Celui qui est chargé des besoins doit donc disposer librement des moyens. Et Sieyès ajoute : « Ce n'est pas seulement un droit, c'est un devoir (3). » Que faut-il entendre par cette dernière phrase ? Ceci sans doute, que l'individualisme de Sieyès s'encadre dans une conception générale de la nature qui est à la fois finaliste et optimiste. C'est ici que reparaît la philosophie du XVIII^e siècle. L'individu, « chargé de vouloir pour son bien », est indépendant sans doute, mais seulement à l'égard des autres individus. Dans l'ensemble de la nature, il a une place marquée, un rôle assigné. Ce rôle est de libre épanouissement. Encore ne lui appartient-il pas d'y renoncer, de laisser prescrire les dons de la nature. C'est en vertu de ce principe que l'acte par lequel le faible se soustrait au joug du fort représente, en même temps qu'un droit, « un devoir toujours pressant envers lui-même (4). » Quoi qu'il en soit, et malgré les inégalités de moyens nombreuses qui existent entre les hommes, malgré les inégalités de travail, de produit de consommation et de jouissance qui en résultent, l'inégalité de droit est une chose impossible. Le droit du faible est égal au droit du fort. Lorsque le fort parvient à opprimer le faible, il « produit effet sans produire obligation (5) ». On reconnaît là le souvenir d'un chapitre célèbre du *Contrat social*.

Il faut donc dépasser le stade précaire de la force pour s'arrêter « aux seules relations qui puissent légitimement lier les hommes entre eux, c'est-à-dire à celles qui naissent d'un engagement réel (6) ». Or, le prin-

cipe de tout engagement, c'est la volonté, une volonté non contrainte. Point d'association légitime si elle ne s'établit sur un contrat réciproque, volontaire et libre de la part des associés.

Mais, en fait, les hommes peuvent beaucoup pour le bonheur les uns des autres. L'union est un avantage, non un sacrifice ; l'ordre social est le complément de l'ordre naturel. La raison confirme ici l'instinct, non encore éclairci, qui pousse les hommes à vivre en société. Bien entendu, l'objet de l'union sociale ne peut résider ailleurs que dans le bonheur des associés. Mais l'union sociale y concourt efficacement. Elle n'affaiblit pas les moyens que chaque individu apporte à l'association pour son utilité privée ; elle les développe et les multiplie. C'est que l'état social, loin d'établir une injuste inégalité de droits à côté de l'inégalité naturelle des moyens, protège au contraire l'égalité des droits contre l'influence, naturelle mais nuisible, de l'inégalité des moyens. La loi sociale met le faible à l'abri des entreprises du fort ; et, « couvrant de son autorité tutélaire l'universalité des citoyens, elle garantit à tous la plénitude de leurs droits (1) ».

Il s'en suit que l'homme entrant en société ne fait pas le sacrifice d'une partie de sa liberté. Même hors du lien social, nul n'avait le droit de nuire à un autre ; le droit de nuire n'a jamais pu appartenir à la liberté. Bref, loin de diminuer la liberté individuelle, l'état social en étend et en assure l'usage. La liberté est plus pleine et plus entière dans l'ordre social qu'elle ne peut l'être dans l'état qu'on appelle *de nature*.

Ceci étant, la liberté s'exerce sur des choses *communes* et sur des choses *propres*. Parmi ces dernières, qui sont les plus intéressantes du point de vue où se place Sieyès, puisque seules elles sont liées à l'individu, il faut faire une grande distinction, qui servira de principe à l'auteur dans tous ses écrits et qui, si l'on y regarde de près, servira aussi de principe à la Révolution dans toute son œuvre. Propriété de la personne, propriété des biens, tel est le processus. Individualisme moral se prolongeant en individualisme économique, deux notions que notre époque fera au contraire un effort puissant pour dissocier.

La propriété de la personne est le premier des droits. En découlent la propriété des *actions* et celle du *travail*, car le travail n'est que l'usage utile de ses facultés : il émane évidemment de la propriété de la personne et des actions.

Quant à la propriété des objets extérieurs, ou propriété réelle, elle n'est elle-même qu'une suite et une extension de la propriété personnelle. Ici, une comparaison pour faire comprendre le passage de l'une à l'autre. L'air que nous respirons, l'eau que nous buvons, le fruit que nous mangeons s'assimilent à nous par l'effet d'un travail, volontaire ou involontaire, de notre corps. Par des opérations analogues, mais qui dépendent davantage de la volonté, nous nous approprions les objets en exerçant sur eux notre activité, en les modifiant, en les préparant à notre usage (2). Il y avait d'abord devant nous un objet qui n'appartenait à personne, dont nous avions besoin, et sur lequel nous avons

acquis, en nous attachant à lui, le droit de premier occupant. Notre travail s'y est ensuite incorporé, qui, de toute évidence, n'appartient qu'à nous et qui fournit à la propriété une nouvelle base. Enfin l'état social y ajoute encore, par la force d'une convention générale, une sorte de consécration légale. Le droit de propriété a donc ainsi trois racines différentes.

Pour être libre, il faut avoir l'assurance de n'être point inquiété, ni dans l'exercice de sa propriété personnelle, ni dans l'usage de sa propriété réelle. « Les limites de la liberté individuelle ne sont placées qu'au point où elle commencerait à nuire à la liberté d'autrui (1). » Pour reconnaître et marquer ces limites, il n'est que la loi. Hors le domaine de la loi, tout est libre pour tous.

Mais il ne suffit pas de déclarer la liberté le droit inaliénable de tout citoyen. Pour maintenir le droit et pour faire exécuter la loi, il faut une force capable de garantir l'un et l'autre. La liberté individuelle a trois sortes d'ennemis à craindre : les citoyens « malévoles », les entreprises des officiers chargés d'exercer « quelqu'une des parties du pouvoir public », et enfin les « ennemis étrangers » (2). Pour la défendre, il faut une force publique civile, une bonne constitution, une armée.

Outre une protection efficace et complète de la liberté individuelle, l'état social a d'autres avantages. Car Sieyès n'est pas le moins du monde un théoricien de l'État gendarme. Il dépasse singulièrement Locke. L'État a, d'après lui, d'autres fonctions que des fonctions de police. Son rôle est encore de multiplier les biens, d'en créer de nouveaux, sous la forme de propriétés publiques, de travaux publics, de secours, de système d'éducation, etc. « L'art de faire sortir tous les biens possibles de l'état de société est le premier et le plus important des arts (3). » D'une manière générale, les citoyens ont droit à « tout ce que l'État peut faire en leur faveur (4). » — Nous retrouverons ultérieurement ces idées. Il s'agit de ce qu'on pourrait appeler la fonction de luxe de l'État.

Les droits examinés jusqu'ici sont les droits naturels et civils des citoyens. Ce sont ceux pour le maintien et le développement desquels la société est formée. Au contraire, les droits politiques sont ceux par lesquels la société se forme. Sieyès appelle les premiers passifs et les seconds actifs. Les premiers appartiennent à tous : tous les habitants d'un pays ont droit à la protection de leur personne, de leur propriété, de leur liberté. Mais tous n'ont pas droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics. Il y a, en d'autres termes, des citoyens passifs, qui sont la généralité des citoyens, et des citoyens actifs, qui ne constituent qu'une élite.

La notion de droit politique est donc plus étroite que celle de droit du citoyen, elle-même superposée à celle de droit de l'homme. La terminologie de Sieyès est d'ailleurs flottante : il dit tantôt « droits de l'homme et du citoyen », tantôt (dans son second opuscule) « droits de l'homme en société ». Celle des contemporains ne l'était pas moins :

La Fayette écrit *droits de l'homme* tout court. Gouge-Cartou consacre un paragraphe aux droits de l'homme et un autre aux droits du citoyen ; mais il résulte de sa rédaction même que ces droits, divers dans leur aspect, sont identiques au fond. Quoi qu'il en soit, nous sommes, semble-t-il, en présence d'une construction à trois étages. A la base, les droits de l'état de nature, peu nombreux mais presque absolus, limités, comme Sieyès le dira ailleurs, par la morale universelle seule. — Plus haut, les droits du citoyen, qui sont en partie les droits de l'état de nature réfractés dans le régime civil, c'est-à-dire amoindris en apparence, fortifiés en réalité, en partie des droits nouveaux, dont l'objet est créé par l'association même. Sur ce dernier point, Sieyès se sépare de la conception qui prédominait en 1789, et selon laquelle le pacte social ne fait pas apparaître de droits nouveaux. Il est intéressant par exemple de comparer son projet à celui de Gouge-Cartou (1), pour qui un droit qui ne se rattacherait pas à l'état de nature ne serait rien, une foule de zéros accumulés ne pouvant donner une valeur réelle : l'homme n'a de droits dans la société que parce qu'il les possédait en sortant des mains de la nature. — Enfin, au sommet, les droits politiques, plus restreints dans leur objet, qui n'appartiennent qu'à une sélection. Ici, l'on est frappé d'une contradiction apparente. Comment, après avoir dit que le pacte social repose sur la volonté libre de tous les associés, Sieyès peut-il en exclure certains des droits *par lesquels*, pour emprunter son propre langage, « la société se forme ? » L'explication se trouve en réalité dans l'idée de représentation, qui fait que certains individus expriment ou sont censés exprimer la volonté des autres. Le principe représentatif, que nous étudierons dans le chapitre suivant, se trouve ainsi placé au cœur même du système.

Quoi qu'il en soit, l'origine de la distinction entre les droits naturels et civils, d'une part, que la terminologie moderne appelle volontiers, depuis Rossi, droits publics (2), et les droits politiques de l'autre, remonte à Sieyès. Cette distinction était appelée à une longue fortune doctrinale. Mais, avant même qu'elle ne fût incorporée à la théorie constitutionnelle classique, les contemporains de Sieyès allaient exploiter dans l'ordre politique l'opposition des citoyens actifs et des citoyens passifs. Sur cette opposition allait être greffé le régime électoral censitaire et bourgeois de la Constituante. La pensée de Sieyès était cependant fort différente. Son système, qui sera exposé plus loin en détail, n'avait aucune orientation antidémocratique. Spécialement, le défenseur du Tiers n'entendait pas faire reposer la qualité de citoyen sur la seule possession d'un certain revenu. Il s'en est expliqué ailleurs, par exemple dans ses *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*, du 2 octobre 1789. Et il a si peu varié sur ce point qu'en l'an VIII on le voit encore s'opposer à l'adoption d'un régime électoral ploutocratique. Boulay de la Meurthe en témoigne formellement (3). Le citoyen actif était, pour Sieyès, celui qui verse une contribution *volontaire* (d'ailleurs modique), comme signe

d'un intérêt effectif et d'une participation réelle aux affaires de la cité. La distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs est tournée vers la reconnaissance d'une aristocratie de lumières et de civisme, nullement vers celle d'une aristocratie d'argent. Le droit électoral et, plus généralement, le droit politique, se fondent chez Sieyès sur l'aptitude intellectuelle et morale, sur la libre volonté aussi de prendre part aux affaires publiques. C'est une théorie individualiste, mais protectrice du corps social. Plus voisine au fond d'un régime capacitaire que d'un régime censitaire, elle est conforme à une philosophie à la fois aristocratique et libérale, qui n'admet pas tout le monde d'emblée, mais qui ne formule point d'exclusion définitive, qui compte même, avec quelque optimisme, sur l'action du temps et sur le développement de l'instruction pour abaisser et finalement supprimer toutes les barrières. L'égalité des droits politiques est « un principe fondamental (1) ». Elle est aussi sacrée que celle des droits civils. C'est que de l'inégalité des droits politiques sortiraient bientôt les privilèges. L'introduction des privilèges dans le système des droits politiques aurait pour conséquence que la société ne serait plus dirigée vers l'intérêt commun. Or, la loi, étant un instrument commun, ouvrage d'une volonté commune, ne peut avoir pour objet que l'intérêt commun.

Le dispositif placé en appendice de l'*Exposition raisonnée* intéressait beaucoup moins Sieyès que l'*Exposition* elle-même. On peut se demander s'il était très partisan d'une *déclaration* en forme de loi, s'il n'a pas simplement cédé en la formulant au goût du jour, avec quelque regret peut-être de suivre La Fayette et d'imiter les Américains. Toujours est-il que la rédaction de ses articles n'a rien de particulièrement remarquable. En plusieurs endroits, comme il arrivera souvent à Sieyès, le style législatif est même abandonné pour une sorte de libre narration. Dans l'ensemble, son projet manque de la forme lapidaire qui caractérise parfois ses écrits.

« Toute société ne peut être que l'ouvrage libre d'une convention entre tous les associés » (art. 1) et « l'objet d'une société politique ne peut être que le plus grand bien de tous » (art. 2). Tel est le point de départ de Sieyès : la souveraineté de l'individu. Le texte affirme ensuite le principe même d'où dérivent tous les droits de l'homme : « Tout homme est propriétaire de sa personne, et cette propriété est inaliénable » (art. 3). L'article 4 en déduit la liberté dans l'exercice des facultés personnelles, sous la seule condition de ne pas nuire aux droits d'autrui. Ces facultés sont ensuite analysées en détail dans les articles suivants, quelquefois minutieux.

Un long article est consacré à la liberté de la pensée et à ses diverses formes. Ce texte, fort caractéristique de la tournure d'esprit de Sieyès, insiste sur la légitimité de l'abstention aussi bien que sur celle de l'action : tout homme a le droit de parler *ou de se taire*. C'est que la résistance aux mots d'ordre, aux engouements collectifs, à toutes les

contagions passionnelles de la vie sociale, est peut-être la forme de liberté individuelle à laquelle Sieyès tient le plus, comme s'il pressentait certaines formes modernes de la tyrannie. A toutes les époques, on le trouve prêt à modeler les circonstances sur ses idées, jamais ses idées sur les circonstances. Il a accepté la gloire; mais il n'a jamais fui la solitude; tout enrégimentement de l'intelligence lui faisait horreur. — La liberté de la pensée et de son expression englobe naturellement celle de l'impression et de la circulation des écrits, en particulier par la voie postale. Sieyès annexe à ce développement le secret des lettres.

Vient ensuite une analyse de la liberté du travail, qui fait l'objet de l'article 6. Elle est également très détaillée : « Tout citoyen est pareillement libre d'employer ses bras, son industrie et ses capitaux ainsi qu'il le juge bon et utile à lui-même. Nul genre de travail ne lui est interdit. Il peut fabriquer et produire ce qui lui plaît et comme il lui plaît; il peut garder ou transporter à son gré toute espèce de marchandises et les vendre en gros ou en détail. » Mais Sieyès ajoute ici une phrase où se révèle la grande préoccupation de l'époque, l'hostilité aux corporations : « Dans ces diverses occupations, nul particulier, *nulle association* n'a le droit de le gêner, à plus forte raison de l'empêcher. » — Quant aux deux articles suivants, ils visent la liberté de circuler (ou de *rester*), et la liberté de disposer de son patrimoine.

Ces droits divers se résument dans la liberté, la propriété et la sécurité des citoyens. C'est, avec la résistance à l'oppression en moins, la classification même de la Déclaration de 1789. Ils doivent reposer « sous une garantie sociale supérieure à toutes les atteintes ». C'est-à-dire que la loi, appelée à borner les libertés, doit avoir à ses ordres une force capable de réprimer les infractions et de s'imposer même, le cas échéant, à ceux qui sont chargés de faire exécuter les lois (art. 9, 10 et 11). Cette force est distincte du pouvoir militaire et doit précisément dispenser de requérir le secours dangereux de ce dernier, qui ne saurait agir que dans l'ordre extérieur (art. 12 et 13). Sieyès a toujours redouté l'armée. Avec une sorte de prescience, il s'est sans cesse efforcé de dresser contre ses empiétements des barrières. Le soldat, d'après lui, ne doit jamais être employé contre le citoyen.

Le reste de la déclaration reprend dans un enchaînement logique des idées qu'avait indiquées l'*Exposition raisonnée*. Les premières sont relatives à la théorie de la loi, à sa nature, à l'égalité de protection qu'elle accorde (art. 14 à 18). Et ceci conduit l'auteur au problème de la résistance à l'exécution de la loi. « Tout citoyen appelé ou saisi au nom de la loi doit obéir à l'instant. Il se rend coupable par la résistance » (art. 19). Mais « nul ne doit être appelé en justice, saisi et emprisonné que dans les cas prévus et dans les formes déterminées par la loi » (art. 20). Et « tout ordre arbitraire ou illégal est nul. Celui ou ceux qui l'ont demandé, celui ou ceux qui l'ont signé sont coupables. Tous doivent être punis » (art. 31). Dans ce cas, le droit à la résistance apparaît. « Les citoyens contre qui de pareils ordres ont été surpris ont le droit de repousser la

violence par la violence. » Sieyès ne dit pas qui sera juge de la légalité de l'ordre. Lacune dangereuse, que l'auteur comblera plus tard en parlant de l'obéissance provisoirement due à l'administration et à la police.

Les articles 23, 24 et 25 visent des droits qui portent sur des biens créés par l'association : droit à « la justice la plus prompte, tant pour sa personne que pour sa chose », droit, d'une manière générale, aux avantages communs qui peuvent naître de l'état de société, droit aux secours pour tout citoyen qui est dans l'impuissance de pourvoir à ses besoins. — Ce dernier point est particulièrement remarquable. L'individualisme de Sieyès se prolonge en un système de solidarité sociale qui paraît en avance sur les idées de l'époque. Dans la Déclaration de 1789, il ne subsistera aucune trace du droit à l'assistance; et il faudra attendre 1793 pour le voir proclamer. La réalisation n'en est même pas complète aujourd'hui, puisqu'aux termes d'un régime bien connu, l'individu nécessiteux n'a droit à faire fonctionner le service d'assistance à son profit que dans la mesure où ce service existe; il ne peut pas le faire créer, au lieu que la formule générale de Sieyès va sensiblement plus loin.

Les derniers articles concernent non plus des droits qui appartiennent aux individus, mais l'organisation politique elle-même. Ce n'est pas ici le lieu de les commenter.

La seconde édition du projet de Sieyès comporte quelques variantes. Certaines ont peu d'intérêt : on voit par exemple formuler en articles des idées qui figuraient antérieurement dans l'exposition préliminaire : l'homme reçoit de la nature des besoins impérieux, avec des moyens suffisants pour y satisfaire, etc. Cette transposition ne donne qu'une impression de bizarrerie. Deux traits toutefois sont à relever, qui marquent une accentuation des principes révolutionnaires. L'obéissance aux ordres légaux et l'impossibilité de la résistance, au lieu d'être mises en exergue, figurent désormais en appendice de l'article qui permet de repousser la violence par la violence. D'autre part, le texte relatif aux secours devient plus précis encore; il vise le cas de chômage. « Tout citoyen qui est dans l'impuissance de pourvoir à ses besoins ou *qui ne trouve pas de travail* a droit aux secours de la société en se soumettant à ses ordres. » — Par ailleurs, la nouvelle rédaction contient des redondances, et aussi un certain nombre de dispositions qui manquent de sérénité : elle fulmine par exemple contre les pensions. Au total, texte plutôt inférieur au premier, et que Sieyès avait dû écrire dans une de ces heures noires qui lui étaient habituelles.

Comparé à la Déclaration définitive, issue après des péripéties multiples du projet du sixième bureau, le formulaire initial de Sieyès n'apparaît pas inférieur. Certaines de ses parties sont d'une rédaction plus touffue. Mais l'ensemble possède une allure au moins aussi haute, une solidité logique peut-être plus marquée. Toujours est-il que l'inspiration demeure la même. Les hommes qui, en 1789, voulaient faire une déclaration des droits entendaient presque tous opposer l'individu à l'État comme une imprenable forteresse. Une conception différente

a été soutenue mais n'a pas triomphé. Le 1^{er} août, Crénière avait prétendu que la Déclaration ne devait pas contenir les droits de l'état de nature, car l'homme, dans l'état de nature, n'a pas de droits : elle devait, d'après lui, formuler les règles fondamentales de l'état civil, qui se résument dans la soumission à la loi, considérée comme expression de la volonté générale; ainsi elle renouvellerait solennellement le pacte social lui-même, l'acte par lequel le peuple se reconnaît comme peuple. Crénière, dans les articles qu'il proposait, ne revendiquait point pour l'individu les prérogatives habituelles; il se contentait d'affirmer, avec un grand luxe de formules, le droit des citoyens à concourir à l'organisation de la société politique, dont le plan serait tracé par la Constitution. Cette idée a été énergiquement combattue dans l'Assemblée et écartée par elle.

Ayant pour but de soustraire l'individu à l'emprise du pouvoir, la Déclaration des Droits devait, dans la pensée des hommes de 1789, posséder une valeur juridique et non pas seulement doctrinale, dominer la loi et la Constitution elle-même. On aurait bien étonné ceux qui d'enthousiasme ont voté le texte du 26 août si on leur avait dit qu'ils n'adoptaient que des formules dogmatiques sans force obligatoire. La Déclaration était pour eux la loi suprême. On retrouve cette idée chez les adversaires aussi bien que chez les partisans du texte saint, chez Lally-Tollendal comme chez Desmeuniers. Mais nulle part peut-être elle ne s'est exprimée avec autant de force que chez Dupont de Nemours disant le 8 août 1791 : « Il ne s'agit pas d'une déclaration des droits qui doive durer un jour. Il s'agit de la loi fondamentale des lois de notre nation et de celle des autres nations, qui doit durer autant que les siècles. »

Telle était bien la conception de Sieyès. Un passage de l'*Exposition raisonnée* ne laisse à cet égard aucun doute. Il y est dit que les représentants de la Nation française reconnaissent et consacrent *par une promulgation positive et solennelle* la déclaration suivante des droits de l'homme et du citoyen. Et cette phrase s'explique par ce qui précède : l'énumération de ces droits doit précéder le plan de constitution, comme en étant le préliminaire indispensable; c'est *présenter à toutes les constitutions politiques l'objet ou le but que toutes, sans distinction, doivent s'efforcer d'atteindre* (1). — Sieyès s'est seulement exprimé sur ce point avec moins d'insistance et moins d'emphase que Dupont de Nemours. C'est que, précisément, il n'avait adopté qu'à regret la forme législative pour les principes de la Constitution. C'est aussi qu'il se flattait de donner une Constitution définitive, parce qu'inspirée des vrais principes et faisant corps avec eux. Dès lors, le problème de la hiérarchie des textes, que les hommes de cette époque n'énonçaient d'ailleurs pas avec précision, perdait pour lui une partie de son sens. Il n'en est pas moins vrai que l'inventeur du contrôle de constitutionnalité devait déployer un vigoureux effort pour protéger les droits de l'individu contre les entreprises de l'autorité.

CHAPITRE VI

LA REPRÉSENTATION

L'IDÉE de représentation est, chez Sieyès, fondamentale. La théorie et l'éloge du régime représentatif sont partout dans son œuvre. Ces termes sont pris dans une acception si large que la nomination des députés à laquelle ils font songer d'ordinaire ne figure qu'un cas très particulier du système. Tout a lieu par représentation, depuis l'œuvre constituante elle-même jusqu'aux actes des fonctionnaires publics les plus humbles, jusqu'aux travaux de tout genre dont la vie sociale est faite. Il y a là un principe qui déborde l'ensemble des institutions et qui l'englobe. Il est logique de l'étudier aussitôt après les droits individuels, avant l'organisation politique.

D'une manière générale, Sieyès est opposé à la démocratie directe, ou, comme on disait alors, à la démocratie tout court, ou, comme on lit dans les *Observations sur le rapport du comité de constitution*, à la démocratie brute, ainsi nommée par analogie avec les matières que la nature offre partout à l'homme, mais que partout l'homme a mis son industrie à modifier, à préparer pour les rendre propres à ses besoins et à ses jouissances (1). Il ne croit ni possible, ni désirable que le peuple se gouverne lui-même, ainsi que Rousseau en avait fait le plan chimérique. C'est, déclare-t-il à tout propos, un système absurde. Contre cette idée, il n'emploie pas seulement l'argument facile que la France est, suivant son propre langage, une Nation « immense », dont on voit mal les habitants se réunir en vue de gérer leurs affaires collectives. Il croit surtout qu'une manière de procéder aussi rudimentaire ne saurait correspondre qu'à un niveau peu élevé de civilisation.

Pour justifier la représentation, Sieyès fait appel à des considérations de deux ordres.

L'idée pratique de la division du travail, telle qu'il la trouvait exposée chez Adam Smith, l'avait vivement frappé. C'est dans les sociétés peu évoluées qu'on voit le même homme s'occuper indifféremment de toutes les tâches en vue de satisfaire à l'intégralité de ses besoins. Le progrès amène une spécialisation des fonctions, fondée sur une spécialisation des aptitudes, ce qui entraîne une production plus

rapide et un rendement meilleur. Adam Smith en a montré les conséquences au point de vue de l'essor industriel; il cite l'exemple fameux de dix ouvriers pouvant faire entre eux, grâce à un pareil régime, 48 000 épingles par jour, alors que chacun d'eux travaillant à part n'en eût pas fait vingt (1). La civilisation politique n'obéit pas à d'autres lois que la civilisation économique. La compétence pour gouverner, pour administrer, pour légiférer n'est pas le fait de tous. Il est conforme à l'utilité sociale que ceux qui ne sont pas doués à cet effet se consacrent à d'autres travaux, où toute leur activité est nécessaire.

Sur ces premières conclusions positives et pratiques, Sieyès greffe une notion aristocratique de l'inégalité naturelle des individus. C'est que les fonctions politiques ne sont pas seulement à ses yeux différentes des autres; elles sont encore les plus élevées; tout le monde n'y est pas apte parce que tout le monde ne possède pas les lumières indispensables. Elles ne peuvent appartenir qu'à une élite. C'est cette « élite représentative » qu'en l'an VIII il sera sans cesse question de dégager. Sieyès n'est pas de ceux qui pensent que tout homme en vaut un autre. Il apporte ici ses vues d'homme d'étude, d'homme de loisir, qui ne conçoit point la participation à la vie publique en dehors d'une certaine préparation intellectuelle et d'une certaine liberté d'esprit. Il trouve donc opportun que certains individus éclairés soient appelés à vouloir ou à agir pour d'autres, que les besognes matérielles oppriment et que l'ignorance aveugle. C'est d'instinct et d'emblée qu'il partage les hommes en gouvernants et gouvernés. Si, à de certains moments, son souci d'assurer la prééminence durable d'une caste politique a pu paraître inspiré de motifs égoïstes, il faut reconnaître qu'il cadrait aussi parfaitement avec la tournure spontanée de son esprit.

Il a donc célébré en toute circonstance le principe de la représentation, mais nulle part peut-être avec autant d'éclat que dans le *Dire sur le veto royal* et surtout dans le *Discours du 2 thermidor*. On y voit que le propre des hommes dans l'état social est de s'exprimer réciproquement, comme certaines grandeurs mathématiques expriment d'autres grandeurs, en vertu d'une sorte de plan général qui préside à la vie collective. Le mot de représentation a pour lui un sens si étendu qu'il n'est pas douteux que les hommes adonnés à des besognes différentes, toutes nécessaires aux destinées sociales, ne se représentent les uns les autres. En ce qui concerne les actes juridiques, qu'évoque principalement le terme, tout se passe comme si le représenté avait voulu et agi lui-même, alors que le représentant apparaît seul. A cet effet, il n'est pas nécessaire que la volonté se communique du représenté au représentant. La volonté d'ailleurs ne se transmet pas plus que l'intelligence; elle est rigoureusement inaliénable. La désignation du représentant par un libre choix est plus que suffisante. L'acte par lequel il est investi s'appelle procuration. En dehors de cet acte, les fonctions exercées au nom d'autrui, au nom du peuple par exemple, ne le sont

que par usurpation. Mais la concordance matérielle entre la pensée du représentant et celle du représenté n'a pas besoin d'être établie. Le rôle du mandataire, du fondé de pouvoirs est d'agir au mieux, selon sa propre conscience. A cela deux raisons, qui n'en font qu'une : la première, c'est que le mandataire, supposé éclairé, ne saurait être lié par son mandant, dont l'incompétence est présumée ; la seconde c'est qu'il ne faut pas détruire les avantages mêmes de la division du travail.

« Tout est représentation dans l'état social, dit le *Discours du 2 thermidor*. Elle se trouve partout dans l'ordre privé comme dans l'ordre public ; elle est la mère de l'industrie productive et commerciale, comme des progrès libéraux et politiques. Je dis plus, elle se confond avec l'essence même de la vie sociale. » Et Sieyès poursuit en disant que « c'est au système représentatif à nous conduire au plus haut point de liberté et de prospérité dont il soit possible de jouir ».

C'est que la représentation n'est pas seulement une nécessité imposée par l'existence collective. Elle est un bien qu'il faut développer, comme la division du travail elle-même. La démocratie directe n'est qu'un système primitif et grossier. Les hommes ne sont pas condamnés à bivouaquer toute leur vie. On l'a jusqu'ici mal compris. La plupart des auteurs reconnaissent que, pour des raisons de fait, on ne peut se soustraire à la représentation. Mais ils s'efforcent de n'appliquer l'idée que d'une manière restreinte ; le peuple, d'après eux, ne doit déléguer en fait de pouvoirs que ceux qu'il ne peut exercer lui-même. Ils attachent à ce prétendu principe la sauvegarde de la liberté. Erreur capitale ! « C'est comme si l'on voulait prouver aux citoyens qui ont besoin d'écrire à Bordeaux par exemple qu'ils conserveront bien mieux toute leur liberté s'ils veulent se réserver le droit de porter leurs lettres eux-mêmes, car ils le peuvent, au lieu d'en confier le soin à cette partie de l'établissement public qui en est chargée. » Se faire représenter dans le plus de choses possible, c'est au contraire accroître sa liberté. Dans l'ordre privé, le plus libre n'est-il pas celui qui fait le plus travailler pour soi ?

Ce qui est vrai, c'est que la sagesse consiste, pour tenir compte des infirmités de la nature humaine, à morceler les procurations. « Au lieu d'engager le Peuple à se réserver l'exercice de tous les pouvoirs, qu'il est de son intérêt de mettre en représentation, il serait plus utile et plus juste de lui dire : « Gardez-vous d'attacher à la qualité d'un représentant unique tous les droits que vous avez vous-même ; distinguez soigneusement vos différentes procurations représentatives ; et que la Constitution ne permette à aucune classe de vos représentants de sortir des limites de sa procuration spéciale.... » Mais on ne fait ainsi qu'appliquer avec plus de rigueur le principe même de la division du travail. Au point de vue politique en tout cas, cette précaution situe le système de Sieyès, directement opposé à la dictature, telle que les deux Napoléon l'ont conçue, et plus encore à l'idéologie des régimes

totalitaires, telle que certains États voisins de la France nous la présentent à l'heure actuelle. On imaginerait même difficilement un antagonisme plus marqué.

Un système aussi parfait ne s'est pas établi en un jour. Sieyès explique dans le *Tiers* et dans les *Vues* la genèse de la représentation politique. Le régime représentatif y est donné comme le couronnement d'une longue évolution. La formation des sociétés politiques comporte trois stades. On voit d'abord les volontés individuelles, les atomes, décider de se grouper. Puis se crée une volonté commune réelle. Une troisième époque, qui seule compte pour nous, est marquée par l'avènement d'une volonté commune représentative. A mesure en effet que le nombre des citoyens augmente, il leur devient difficile, impossible même, de se réunir pour confronter les volontés particulières, pour les concilier et connaître le vœu général. Il faut donc que la communauté se partage en plusieurs districts (sans que bien entendu cette division, purement géographique, ait rien de commun avec une distinction des ordres ou des corporations); il faut que chaque division commette quelques-uns des associés pour porter son vote à un rendez-vous commun. Mais, bientôt, on reconnaît que la méthode qui consiste à détacher de simples porteurs de votes est essentiellement vicieuse, en ce que les députés, obligés de s'en tenir scrupuleusement à l'avis de leurs commettants, ne peuvent point se concilier entre eux; il devient souvent impossible de tirer de la totalité des votes une volonté commune; or, c'est la volonté commune que l'on cherche; et tout ce qui ne la donne pas est radicalement mauvais. Faudra-t-il consulter à nouveau les commettants des différents districts, leur faire part de ce qui se passe, attendre de nouveaux ordres, et ainsi de suite? Les affaires ne finiraient pas; l'intérêt public souffrirait; la généralité des associés, pour vouloir se réserver trop immédiatement l'exercice de sa volonté, s'en interdirait l'usage. La communauté se détermine donc à accorder plus de confiance à ses mandataires. Elle les fonde de procuration, à l'effet de se réunir, de délibérer, de se concilier, de vouloir en commun. Alors, au lieu de simples porteurs de votes, elle a de vrais représentants. Est-ce à dire qu'elle procède à une véritable aliénation? Non, car la communauté se confie librement à ses fondés de pouvoirs, car leur mission est révocable, car cette mission est limitée dans son objet comme elle l'est dans le temps. Le *pouvoir* ou droit de proposer, de délibérer et de statuer dans les limites des affaires à traiter est nécessairement entier; mais il n'en va pas de même des *pouvoirs*, si l'on vise par là l'étendue des attributions (1). Par la voie historique aussi bien que par la voie logique, Sieyès retombe toujours sur cette idée que le régime représentatif suppose une réglementation minutieuse des compétences. La source de cette réglementation, il la trouvera, comme nous le verrons, dans l'unité nationale.

En faveur de la représentation, la poussée des faits est d'ailleurs

aussi irrésistible que les arguments rationnels. L'immense majorité des Français n'a « ni assez d'instruction ni assez de loisir pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France (1) ». Leur avis est donc de se nommer des représentants ; et, puisque tel est l'avis du plus grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres. Quand une société est formée, l'opinion de la majorité fait loi pour tous.

Ainsi, le peuple ne peut vouloir et agir que par ses représentants. En disant que la Constitution est représentative, en plaçant ce mot en exergue de leur œuvre, les membres de la première Assemblée ne faisaient qu'exprimer l'idée fondamentale de Sieyès. Encore ne lui donnaient-ils pas toute son étendue, puisqu'ils ajoutaient : les représentants sont le Corps législatif et le roi, puisqu'ils précisaient que les administrateurs, bien qu'élus, n'avaient aucun caractère de représentation. C'est qu'à leurs yeux la représentation était liée au fait de *vouloir* pour la nation d'une manière initiale.

Dans la théorie constitutionnelle de Sieyès, au contraire, l'idée de représentation s'applique à la totalité des fonctions publiques, quelle que soit leur nature, quel que soit le mode de désignation de leurs titulaires. Sur ce point, la doctrine moderne a beaucoup restreint les conceptions de Sieyès. Elle a suivi les Constituants de 1791. Elle a distingué entre le représentant qui est censé exprimer la volonté nationale et le fonctionnaire qui agit dans le cadre que le représentant lui trace et sous son contrôle. La théorie française classique s'en est trouvée infléchie dans le sens d'une prépondérance, d'une omnipotence même, accordée aux législatures. Sieyès, encore que très pénétré de la supériorité du Corps législatif, échappait à la fois au principe et à la conséquence. Son système, par hasard plus simpliste, aboutissait en fait à un équilibre plus marqué des pouvoirs et des fonctions.

Pour y suivre le principe représentatif, il faut partir de l'œuvre constituante elle-même. Car Sieyès, emporté par la nécessité actuelle et par l'excellence logique de la représentation, renonce à faire statuer le peuple sur les lois fondamentales. Il prévoit à cet effet dans le *Tiers* un corps de représentants extraordinaires suppléant l'assemblée de la Nation, la remplaçant dans son indépendance de toutes formes. Devançant les événements, il accepterait même que cette mission fût confiée aux représentants ordinaires, sous réserve que le mandat fût explicite et formel. Dans l'*Exposition raisonnée*, la rigueur des principes lui fait réclamer, pour rendre la Constitution définitivement obligatoire, la convocation d'un nouveau pouvoir constituant (2). Il avait cependant déjà accepté en fait la compétence des États généraux transformés en Assemblée nationale. Un des corollaires de ce système était en tout cas l'exclusion de tout plébiscite ratificateur. Sur ce point, seule la première Assemblée devait suivre Sieyès. Lorsque Malouet demanda, le 30 août 1791, que la Constitution fût soumise à la ratification du peuple,

une grande indignation accueillit cette requête. Mais ultérieurement une sorte de droit commun révolutionnaire allait s'établir en sens opposé. C'est ici peut-être que se marque le mieux la différence entre la pure tradition représentative, qui vient de Sieyès, et les idées de démocratie directe, qui viennent de Rousseau (1).

Le Corps législatif est, bien entendu, le représentant de la Nation. C'est lui surtout que l'on a dans l'esprit lorsqu'on parle de représentation et de représentants. Sieyès ne songe pas à méconnaître l'importance de cet organe, dans lequel se concentrent, au début de la Révolution, les espoirs populaires, et qui doit tenir sous sa dépendance toutes les autres autorités. « Le Peuple ou la Nation ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale.... Le Peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants (2). » Ce n'est d'ailleurs pas le député isolé qui possède cette qualité : lorsqu'on la lui attribue, on fait un abus de mots ; c'est l'Assemblée entière, expression indivisible du vœu national (3). — Entre le Corps législatif et la Nation, existe le lien qui résulte du choix des personnes. L'élection semble ainsi être le principe de toute représentation. Cette idée, toutefois, n'offre qu'une vérité approximative. Car, au fond, les électeurs eux-mêmes sont déjà des représentants. L'*Opinion du 18 thermidor* dira formellement que les assemblées primaires n'agissent qu'au nom de la Nation, dont elles sont les fondées de pouvoirs. Il n'y a pas de suffrage véritablement universel, et Sieyès ne songe même pas à établir ce que nous appelons ainsi. Les citoyens actifs représentent en fait les citoyens passifs, bien qu'ils n'aient pas été désignés par eux. — Cela ne veut pas dire que le régime représentatif soit inconciliable dans la pensée de Sieyès avec une organisation populaire du suffrage. On pourra, grâce au progrès des lumières, reconnaître des droits actifs à un nombre de plus en plus grand d'individus. On pourra admettre dans le corps électoral les femmes, qu'un préjugé provisoire en exclut. Mais il subsistera toujours un résidu qui ne participera pas à l'élection : les mineurs par exemple.

Qu'une origine élective ne soit pas absolument indispensable à la représentation, c'est ce qui éclate dans le cas du monarque héréditaire. Comme les Constituants de 1791, mais eu égard à d'autres motifs, Sieyès voit dans le roi un représentant. Cette idée faisait le grand scandale de Paine, parce que, d'après lui, elle contredisait les principes mêmes de la Déclaration des Droits de l'Homme : tout représentant devait être choisi par le peuple. Sieyès s'en explique, non sans embarras, dans la réponse qu'il lui fait le 16 juillet 1791. Réponse peu pertinente. Il argumente en fait. Théoriquement, dit-il, « il est faux que la transmission héréditaire d'un office public, quel qu'il soit, puisse jamais s'accorder avec les lois d'une véritable représentation. L'hérédité en ce sens est autant une atteinte au principe qu'un outrage à la société. Mais parcourons l'histoire de toutes les monarchies ou principautés électives. En est-il une seule dont le mode d'élection ne soit pire encore que le mode héréditaire (4) ? » — C'est une dérobade, soit que Sieyès

n'aperçût pas à quelles conséquences la théorie de la représentation le conduisait, soit qu'il reculât, par politique, devant ces conséquences mêmes. La vérité est qu'il n'y a aucun lien nécessaire entre la représentation telle qu'il la conçoit et l'élection. Pour des raisons différentes, l'Assemblée Constituante arrivait aux mêmes conclusions.

Celle-ci, en vue de relever l'autorité du roi, lui avait attribué, malgré son origine non élective, un caractère de représentation, qu'elle avait, en dépit de leur origine élective, refusé aux administrateurs. L'Assemblée s'était livrée à de longues et métaphysiques discussions sur la différence entre les pouvoirs représentatifs et les pouvoirs commis. Il en était résulté une distinction de principe entre les uns et les autres, les premiers seuls étant considérés comme l'expression originaire et indépendante de la volonté nationale. En d'autres termes, la représentation avait été rattachée à la nature des fonctions, indépendamment de leur origine. — Le point de vue de Sieyès était fort différent. On ne trouve rien dans son œuvre qui sépare d'une manière radicale le Corps législatif et les autres officiers publics, malgré la subordination de ceux-ci à celui-là, que certains textes du début, comme l'*Exposition raisonnée* et le *Dire sur le veto royal* marquent fortement. Au contraire, la continuité entre eux s'affirme de plus en plus. Le *Discours du 2 thermidor* atténue même dans une très large mesure la prééminence de l'Assemblée. C'est le même courant représentatif qui circule à travers tout le système. On le trouve d'abord « dans tous les actes, par lesquels le Peuple nomme immédiatement ou médiatement ses diverses représentations », chargées « de concourir soit à demander ou à faire la loi, soit à la servir dans son exécution quand elle est faite ». On le trouve encore dans tous les actes par lesquels ces divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi. Dans ce « mécanisme circulaire », les rapports entre les titulaires des fonctions publiques et les citoyens sont identiques, en quelque point qu'on les saisisse. Le système postule au surplus une grande variété de « procurations représentatives », qui seront calquées sur les facultés de l'esprit humain. Quant au mode de désignation des officiers publics placés aux différents points de la machine, il demeure totalement indifférent. « Tout fonctionnaire public est représentant du peuple dans l'ordre de sa mission. » C'est le titre, la procuration qui lui confère ce caractère, non la manière dont la procuration lui est donnée. Au reste, toutes les propositions concrètes par lesquelles se termine le *Discours du 2 thermidor* sont libellées de la même manière : « 1^o Il y aura, sous le nom de Tribunat, un corps de représentants.... 2^o Il y aura, sous le nom Gouvernement, un corps de représentants.... 3^o Il y aura, sous le nom de Législature, un corps de représentants.... 4^o Il y aura, sous le nom de Jurie constitutionnaire, un corps de représentants.... »

Représentation! Mot magique, devenu pour nous si banal que nous éprouvons quelque peine à comprendre l'enthousiasme des hommes de cette époque devant le terme et devant la chose. Cet enthousiasme

était pourtant très général. Sieyès était bien loin de le professer seul. Le régime représentatif figurait la panacée du moment. Chacun l'interprétait d'ailleurs à sa manière. Les uns y voyaient principalement, en réaction contre les idées de Rousseau, l'opposé de la démocratie directe; les autres y apercevaient surtout le principe électif, l'origine populaire du pouvoir. Équivoque plus grave, les uns ne poussaient le principe représentatif que jusqu'à la consultation; les autres voulaient donner à la représentation le dernier mot. Sur la forme du gouvernement, même incertitude. Dans leur polémique sur le problème *République ou Monarchie*? Paine et Sieyès prenaient l'un et l'autre la représentation comme point de départ. « J'entends par République un gouvernement par représentation », disait Paine. A quoi Sieyès répondait que la représentation était une chose, la République une autre, et que la Monarchie se conciliait aussi bien et mieux avec la première. Il posait en tout cas le principe que toute constitution dont la représentation n'est pas l'essence est une fausse constitution. « C'est que, monarchique ou non, toute association dont les membres ne peuvent pas vaquer tous à la fois à toute l'administration commune n'a qu'à choisir entre des représentants et des maîtres, entre le despotisme et un gouvernement légitime ».

Au fond, à toutes ces interprétations il y avait une racine commune. L'idée représentative figurait pour tous le renversement du régime antérieur, d'un régime dans lequel le pouvoir faisait l'objet d'une appropriation inconditionnée, comme un bien privé. Le caractère essentiel de la représentation, c'est en effet que son exercice ne constitue pas le déploiement d'un pouvoir propre. La représentation fait perdre à l'autorité son caractère personnel et incontrôlable. Mais par elle-même elle n'explique rien. Elle n'est qu'un rideau qu'il faut écarter, si l'on veut aller au fond des choses. Derrière ce rideau, quelle est la réalité vivante?

CHAPITRE VII

L'UNITÉ NATIONALE

JUSQU'ICI, nous n'avons vu dans le système de Sieyès que des éléments hétérogènes et discontinus, qui se réfléchissent les uns dans les autres, qui s'expriment les uns par les autres. Mais les individus épuisent-ils la réalité sociale, et en quel sens? S'ils peuvent se traduire réciproquement, n'est-ce point qu'une pensée commune préside à leurs rapports? La représentation, en d'autres termes, ne postule-t-elle pas l'unité nationale?

L'unité nationale, bien entendu, ce n'est pas simplement une notion abstraite. C'est la grande préoccupation, presque la seule, de cette époque. Les raisonnements de Sieyès ne feront que réfracter les aspirations populaires — et, d'ailleurs, aussi ses propres sentiments, car peu d'hommes ont possédé à un pareil degré le désir, la passion, la volonté de la cohésion et de la force françaises.

L'unification se préparait jusque dans la conscience des masses. L'identité des souffrances et des inquiétudes est un réactif puissant. Au surplus, pour la commodité sinon toujours dans des vues plus hautes, les agents du roi, chargés de faire respecter à travers les provinces l'autorité de leur maître, avaient déjà dessiné des pratiques communes, dont le résultat avait été de rapprocher, même sans intention de leur part, les éléments du territoire français. Les plus remarquables d'entre eux concevaient la nécessité d'une centralisation, qui ne pouvait s'opérer sans une refonte générale. Et la thèse bien connue de Tocqueville veut que la Révolution se soit bornée sur ce point à réaliser une réforme que les siècles antérieurs avaient lentement fait mûrir.

Toujours est-il qu'il fallait à la Révolution, pour réaliser ce qui reste sa grande œuvre, une impulsion et une doctrine. Sieyès lui a fourni l'une et l'autre. Les hommes qui ont écrit sur lui vers le milieu du *xix^e* siècle, comme Mignet et Sainte-Beuve, ont souligné avec éclat la grandeur de son rôle. Nous avons peine aujourd'hui à la mesurer : les résultats nous semblent si pleinement acquis, si naturels, que nous ne nous représentons plus la difficulté ni le mérite de la tâche. Les successeurs immédiats en sentaient mieux le prix. Sieyès lui-même y attachait une signification

éminente. Il savait bien que là était la partie centrale de son action. Il l'a toujours revendiquée avec une fierté particulière.

Pour Sieyès, l'unité nationale était le préliminaire indispensable de la Constitution. L'ordre social, d'après lui, suppose unité de but et concert de moyens. Une société ne peut avoir qu'un intérêt général. Avec un régime différent, on serait en pleine contradiction. On reviendrait au système des privilèges, dont l'absurdité a été déjà démontrée. Dira-t-on que certaines parties du royaume tiennent aux privilèges dont elles sont investies ? C'est qu'elles n'ont pas goûté encore les bienfaits de l'unité totale, qui procure à tous les membres des avantages bien supérieurs à ceux dont certains d'entre eux disposaient précédemment (1). En vue de réaliser cette unité, moralement et matériellement, Sieyès concevra tout un plan d'éducation nationale et de fêtes collectives d'une part, toute une réorganisation administrative de l'autre. Mais nous n'en sommes encore ici qu'au principe. Comment la dispersion et la disparité des volontés individuelles peuvent-elles contenir en germe la communauté sociale ?

Les volontés individuelles sont certes les seuls éléments de la volonté commune. Otez dans la société les individus, il ne reste rien. L'organisation politique est purement artificielle, purement volontaire. Elle n'a dans la nature des choses aucune base. Cependant, si les individus se réunissent, c'est parce qu'ils reconnaissent qu'il existe entre eux une commune mesure et que leur intérêt les porte à se grouper. En fait, les individus possèdent certaines similitudes. Il y a un type humain, il y a une raison humaine qui se dégagent de leur voisinage même. C'est pour satisfaire plus commodément des besoins qui les concernent tous que l'association se forme. Les associés confèrent, conviennent entre eux de ces besoins publics et des moyens d'y pourvoir. Des volontés individuelles en sont bien toujours l'origine et forment ici les éléments. Mais, considérées séparément, leur pouvoir serait nul. Il ne réside que dans l'ensemble. Pour la première fois, l'unanimité est nécessaire. Ultérieurement la majorité suffit, car il ne s'agit plus que de mettre en œuvre un principe constaté. Sieyès sera, quoi qu'en aient dit quelques proportionnalistes qui nous paraissent avoir dénaturé le sens de certains passages, un majoritaire convaincu (2). Toute cette métaphysique historique est assez voisine de celle de Rousseau. La volonté commune dégage de chaque individu les éléments génériques. C'est à ces éléments seuls qu'il convient de s'attacher. La volonté d'une nation c'est « le résultat des volontés individuelles, comme la nation est l'assemblage des individus ». Par suite, une association légitime ne saurait avoir pour objet que « la sécurité commune, la liberté commune, enfin la chose publique (3). » Sans doute, à l'abri de cette association, chacun se propose, en outre, des fins particulières, veut réaliser ses projets personnels et sa félicité privée comme il l'entend, sous réserve de ne pas franchir les bornes légales. Mais l'activité qu'il y déploie échappe par

définition au domaine des affaires générales, ne peut donner lieu à aucune délibération de droit positif.

Il y a, dans le cœur des hommes, plusieurs espèces d'intérêts. Ceux d'abord par lesquels ils se ressemblent et qui donnent la juste étendue de l'intérêt commun. Ce sont les seuls qu'on puisse traiter collectivement, les seuls en vertu desquels et au nom desquels on puisse réclamer des droits politiques, c'est-à-dire une part active à la formation de la loi sociale, les seuls qui impriment à l'individu la qualité *représentable* (1). Il n'y a que les traits communs qui soient objet de législation. — D'autres intérêts font qu'un individu s'allie à quelques autres seulement : ce sont les intérêts de corps. — D'autres enfin amènent l'homme à s'isoler et à ne songer qu'à lui-même : ce sont les intérêts personnels. — Cette deuxième et cette troisième catégorie se ramènent en réalité à une seule. Ce sont les intérêts non communs, qui tournent le dos aux fins de la société. Les intérêts de corps sont d'ailleurs les plus dangereux, car ce sont ceux qui peuvent le plus facilement vicier les délibérations collectives en s'y insérant par fraude. Les intérêts d'ordre personnel sont peu à craindre, en raison de leur isolement même, et de leur diversité, qui les annule. Les intérêts de corps représentent un péril bien autrement redoutable. Ils donnent lieu à des ligues et à des projets qui menacent la communauté et dont l'histoire est pleine. Et Sieyès pourfend avec la dernière vigueur les corporations dans lesquelles les citoyens sont portés à se répartir. A cet égard, il va si loin qu'il ne voudrait même pas que les mandataires du pouvoir exécutif pussent être élus comme représentants législatifs, sous prétexte qu'ils forment en fait de véritables corps ! Il faut éliminer de la représentation tout ce qui est intérêt particulier et distinct. Telle est du moins la doctrine exposée dans le *Tiers*. Cette doctrine fléchira dans la suite : on n'est pas peu surpris de voir Sieyès proposer en passant dans le *Discours du 2 thermidor* un principe d'apparence corporative pour la composition de la législature : il voudrait que celle-ci fût formée en nombre à peu près égal d'hommes voués aux trois grands travaux, aux trois grandes industries : l'industrie rurale, l'industrie citadine, et celle qui a pour objet « la culture de l'homme ». Sans doute Sieyès estimait-il en l'an III l'esprit de corps suffisamment brisé en France pour qu'on pût songer à cette répartition professionnelle sans heurter l'intérêt commun et l'unité nationale. Il n'en est pas moins vrai qu'apparemment elle se concilie mal avec ses principes.

En vertu de la même idée que les intérêts particuliers et distincts n'ont pas vocation à être représentés, il faut proscrire tout ce qui, de près ou de loin, rappelle l'esprit fédératif. Il en est des groupements d'ordre géographique, provinciaux, communaux ou autres, comme des corporations elles-mêmes. Ils portent en eux la même tendance à faire prévaloir leur point de vue propre sur l'intérêt général. Certes, on ne peut les faire complètement disparaître. Mais ils ne sont tolérables qu'à la condition de se voir privés de toute indépendance effective,

fondus dans la grande vie nationale. Ce sera l'objet du remaniement territorial à intervenir. En tout cas, il n'est peut-être pas de sujet sur lequel Sieyès se soit exprimé avec plus de constance et d'énergie. Qu'il s'agisse des principes premiers de l'organisation politique ou de problèmes particuliers, tels que les mandats impératifs, la division en départements, la constitution municipale, le régime de la Ville de Paris, etc., on le voit toujours revenir à cette affirmation que la France n'est pas une fédération de provinces ou de communes distinctes et autonomes, que le pouvoir national n'est pas l'émanation ni le reflet des pouvoirs locaux. D'emblée il oppose la conception unitaire française à la conception américaine. Avec douleur il parle dans le *Dire sur le veto royal* des faux principes qui n'iraient à rien de moins « qu'à couper, qu'à morceler, qu'à déchirer la France en une infinité de petites Démocraties », celles-ci s'unissant ensuite par les seuls « liens d'une confédération générale, à peu près comme les 13 ou 14 États-Unis d'Amérique (1) ». La France ne doit point être « un assemblage de petites Nations, qui se gouverneraient séparément en démocraties; elle n'est point une collection d'États; elle est *un tout* unique, composé de parties intégrantes; ces parties ne doivent point avoir séparément une existence complète, parce qu'elles ne sont pas des *touts* simplement unis, mais des parties ne formant qu'un seul tout ». Tout est perdu si l'on considère les municipalités, les districts ou les provinces comme autant de Républiques soumises seulement à une force et à une protection communes. Il faut un régime unitaire, vivifié à tous les degrés par le principe représentatif. Sinon, « au lieu d'une administration générale, qui, partant d'un centre commun, va frapper uniformément les parties les plus reculées de l'Empire, au lieu de cette Législation, dont les éléments fournis par tous les citoyens se composent en remontant jusqu'à l'Assemblée nationale, chargée seule, d'interpréter le vœu général, de ce vœu qui retombe ensuite avec tout le poids d'une force irrésistible sur les volontés elles-mêmes qui ont concouru à le former, nous n'aurons plus, dans l'intérieur du royaume, hérissé de barrières de toute espèce, qu'un chaos de coutumes, de règlements, de prohibitions particulières à chaque localité. Ce beau pays deviendra odieux aux voyageurs et aux habitants (2) ». — Sinon, ce sera surtout le danger politique d'anarchie, qu'avec sa perspicacité ordinaire Sieyès entrevoit déjà à l'horizon. Et, pour mieux affirmer l'uniformité de la représentation, il envisage de disposer l'Assemblée en rond ou en ovale, « afin qu'il n'y ait point de haut bout et qu'aucune province ou aucun ordre ne puisse être regardé comme étant à la suite d'un autre (3) ».

Aussi n'éprouve-t-il pas à proprement parler le besoin de démontrer l'idée unitaire. Il la pose en axiome. Il dit dans sa brochure sur la *Ville de Paris* : « Nous partons du principe qu'il faut à la France entière une Législation et une Administration *communes* et uniformes (4). »

C'est que les avantages par lesquels les citoyens diffèrent entre

eux, les avantages par lesquels diffèrent entre elles les agglomérations qu'ils forment sont au-delà du caractère représentable. Il en est d'eux comme des inégalités d'âge, de sexe, de taille, toutes juridiquement irrelevantes pour les individus, car elles ne dénaturent pas l'égalité du civisme. « Sans doute ces avantages particuliers sont sous la sauvegarde de la loi ; mais ce n'est pas au législateur à en créer de cette nature, à donner des privilèges aux uns, à les refuser aux autres. » La loi n'accorde rien. Elle se borne à protéger ce qui est, jusqu'au moment où ce qui est commence à nuire à l'intérêt commun. Sieyès imagine la loi au centre d'un globe immense. « Tous les citoyens, sans exception, sont à la même distance sur la circonférence et n'y occupent que des places égales. Tous dépendent également de la loi, tous lui offrent leur liberté et leur propriété à protéger ; et c'est ce que j'appelle les *droits communs* des citoyens, par où ils se ressemblent tous. Tous ces individus correspondent entre eux, ils s'engagent, ils négocient, toujours sous la garantie commune de la loi. Si dans ce mouvement général quelqu'un veut dominer la personne de son voisin ou usurper sa propriété, la loi commune réprime cet attentat et remet tout le monde à la même distance d'elle-même. Mais elle n'empêche point que chacun, suivant ses facultés naturelles et acquises, suivant des hasards plus ou moins favorables, n'enfle sa propriété de tout ce que le sort prospère ou un travail plus fécond pourra y ajouter et ne puisse s'élever, dans sa place légale, le bonheur le plus conforme à ses goûts et le plus digne d'envie. La loi, en protégeant les droits communs de tout citoyen, protège chaque citoyen dans tout ce qu'il peut être, jusqu'au moment où ce qu'il veut être commencerait à nuire au *commun* intérêt (1). »

La volonté commune ou générale, incarnée dans la loi, sert ainsi de support à la représentation. C'est elle qu'expriment ou qu'exécutent les Assemblées et les fonctionnaires publics. En un sens, c'est une création purement artificielle, puisqu'il dépend des individus, qui existent seuls, de la former ou non. En un autre sens cependant, elle est fondée sur la constitution intellectuelle et morale des hommes, sur l'identité de leur nature. Comme Rousseau, Sieyès croit que la volonté générale est présente en chacun de nous. Elle ne fait dans l'association que se reconnaître elle-même, s'extraire des éléments adventices qui l'entourent, se dégager en pleine lumière.

Toutefois, les caractéristiques des deux systèmes ne coïncident pas. Chez Rousseau, on aboutit à l'absolutisme de la collectivité, parce que l'élément commun qui réunit les hommes est considéré comme un élément supérieur : il domine les autres de toute la hauteur qui sépare la raison de l'instinct, de l'appétit. Il y aura une souveraineté de la volonté générale parce qu'il y a une souveraineté de la raison : à vrai dire, ces deux notions se confondent ; elles sont tout au plus deux aspects d'un même principe, dont le second justifie le premier. Chez

Sieyès, l'élément commun est un élément partiel important; mais il n'est pas nécessairement le meilleur ni le plus élevé. A côté de lui, il y a toute une zone d'activité libre où l'individualité peut déployer toutes les richesses particulières de sa nature. Sieyès a un sentiment aigu de la différence des êtres et de la valeur qu'elle représente. Il serait le dernier à vouloir leur imposer le même gabarit. Il en résulte que, selon lui, le peuple n'est pas souverain. L'individu seul pourrait l'être, s'il était resté retranché dans sa forteresse originaire. Mais les pouvoirs illimités sont en politique « un monstre ». On ne met en commun, sous le nom de pouvoir public, qu'un petit nombre de choses, *le moins possible*. Le système tend à la sauvegarde jalouse de l'indépendance privée, avec tout ce qu'elle peut comporter de rare, de précieux, d'incommunicable. Et l'unité telle qu'il la conçoit, ce n'est pas l'unité brutale de la horde ou du troupeau, c'est une unité édifiée par l'esprit entre individus affinés qui possèdent un sens délicat des nuances et de la mesure. L'idée de souveraineté, appliquée au peuple, comme appliquée à un roi, dans le sens de pouvoir absolu sur d'autres, n'évoque qu'une superstition dangereuse. Sieyès est le théoricien de l'unité nationale; il n'est pas celui de la souveraineté nationale.

En revanche, l'unité nationale est au cœur de la doctrine. Tout s'ordonne par rapport à elle. Elle seule peut faire comprendre non seulement l'existence de la représentation, mais les détails de son mécanisme. Dans l'ordre politique, il n'y a représentation que du peuple entier, considéré comme un tout indivisible. C'est Sieyès qui a formulé le dogme, devenu courant et que tant de Constitutions ont répété sans l'expliquer, d'après lequel un député représente la Nation entière et non pas la circonscription qui l'a élu. Idée difficilement intelligible pour le vulgaire, si peu intelligible même que nous continuons à écrire député de tel arrondissement ou de tel département. Et l'on étonnerait certes beaucoup un électeur moyennement instruit si on lui disait que son député ne lui appartient pas ou appartient au même titre aux citoyens des parties les plus éloignées du territoire. Cependant, pour suivre à la lettre la pensée de Sieyès, il faudrait s'affranchir de toutes ces considérations locales. Elles sévissaient déjà à son époque (1) — beaucoup moins qu'à la nôtre. Lui-même s'en est tenu, dans l'exercice de ses fonctions, aussi éloigné que possible. Celles de député de la Sarthe, qu'il a le plus longtemps exercées, ne semblent en particulier avoir entraîné de sa part aucunes relations directes avec ses électeurs. Il est même douteux qu'il se soit jamais rendu dans le département. Comme député de Paris, toutefois, il n'avait pu négliger complètement les intérêts *particuliers* de la cité. Le divorce de la théorie et de la pratique est ici flagrant, irréparable. L'unité nationale est une règle directrice utile, nécessaire à maintenir, mais qui appartiendra toujours au domaine de l'idéal.

Au principe de l'unité nationale se rattache également à titre principal l'une des thèses les plus célèbres de Sieyès : la prohibition du mandat impératif. La formule a eu le même sort que la précédente : on la retrouve dans une foule de constitutions inspirées de la Révolution française. Elle y paraît quelquefois tomber du ciel. Aussi élaborée, aussi raffinée que la première, elle ne heurte pas dans une moindre mesure le sentiment de l'homme moyen. Un électeur a peine à comprendre que l'élu ne soit pas lié juridiquement par la volonté qu'exprimerait la majorité de son corps électoral.

Pour exclure les instructions limitatives données par l'électeur à l'élu, on peut se borner à invoquer la logique du régime représentatif. Ces instructions font en effet retomber dans le gouvernement direct que, par définition, on avait voulu dépasser. Les électeurs, compétents pour le choix des personnes, aptes à donner ou à refuser leur confiance à tel ou tel individu, sont incompetents, lorsqu'il s'agit de statuer sur une matière législative. C'est en raison de cette incompetente même qu'ils se nomment des représentants. Le mandat impératif est contraire à toute saine division du travail. C'est une sorte de monstruosité hybride, placée entre deux espèces nettement définies, et qui en cumule les inconvénients sans en offrir les avantages. — Telle est la justification qu'on donne le plus couramment de la règle prohibitive. « Les citoyens qui se nomment des représentants, lit-on dans le *Dire sur le veto royal*, renoncent et doivent renoncer faire eux-mêmes immédiatement la loi; donc ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. Toute influence, tout pouvoir leur appartient sur la personne de leurs mandataires; mais c'est tout. S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet état représentatif; ce serait un état démocratique (1). » — Cependant, Sieyès ne fait appel que d'une manière épisodique à des arguments de cet ordre, sans y insister à fond. La véritable raison est pour lui ailleurs; elle est plus profonde. Admettre le mandat impératif, ce serait morceler l'unité nationale entre les circonscriptions, entre les citoyens, ce serait porter atteinte à toute l'architecture de la société. Ce serait affirmer qu'il n'existe que des individus et des groupes radicalement hétérogènes les uns par rapport aux autres, sans aucun élément constant par lequel ils puissent se rejoindre et communier.

Les circonstances politiques de 1789, qui rendaient si aiguë la question des mandats impératifs, ont amené Sieyès à creuser spécialement cette partie de sa doctrine, à développer une argumentation dans laquelle nous entrons moins aujourd'hui, parce que les problèmes pratiques sont différents. En 1789, on était aux prises avec la résistance des bailliages qui prétendaient lier leurs députés et qui compromettaient ainsi le grand rassemblement national. C'est contre ces prétentions que Sieyès s'insurge. Les assemblées commettantes n'ont que le droit de commettre; hors de là, il ne peut y avoir entre les députés et les députants directs que des mémoires, des conseils, des instructions

non obligatoires. Ces assemblées n'ont pas le droit de donner des mandats impératifs. Pourquoi? Parce qu'un député est « nommé par un bailliage au nom de la totalité des bailliages; un député l'est de la Nation entière; tous les citoyens sont ses commettants (1) ». Or, dans le bailliage, on ne voudrait pas que l'élu se chargeât du vœu de la minorité contre le vœu de la majorité, en d'autres termes d'intérêts particuliers contre l'intérêt commun, que la majorité a pour fonction de révéler. Mais la situation de l'élu au regard de la communauté nationale n'est point différente. C'est en effet dans l'Assemblée nationale seule qu'il peut connaître ce qui est pour la Nation l'intérêt commun. Un député de tous les citoyens du royaume ne peut écouter le vœu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité contre la volonté de la Nation entière. Il n'y a, il ne peut y avoir pour lui de mandat impératif, ou même de vœu positif, que le « vœu national » (2). Il ne se doit aux conseils de ses commettants directs qu'autant que ces conseils seront conformes au vœu national.

Bref, il y a un travail d'unification progressive des volontés qui, d'assemblée en assemblée, se poursuit. Ce travail, il faut se garder de l'arrêter, de l'entraver à un stade quelconque. Il faut s'en garder d'autant plus que c'est l'unité finale qui confère seule une valeur aux volontés particulières émises en cours de route, car tout le ressort du système est une pensée finaliste et optimiste. Ce que la majorité dégage à chaque degré par le brassage des volontés individuelles, c'est le mieux commun. Il faut permettre à l'élu de s'en rapprocher le plus possible : il ne faut pas lui interdire l'accès de la majorité, c'est-à-dire lui fermer systématiquement les voies de la raison nationale. Au fond, même dans la plus stricte démocratie, cette méthode est la seule pour former un vœu commun, car, quand on se réunit, c'est pour délibérer, pour connaître les avis les uns des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter et concilier les volontés particulières. Telle doit être *a fortiori* la règle dans une législature représentative.

Donc, pas de *décision* dans les bailliages ou dans les municipalités — pas plus que dans chaque maison de ville ou de village. La Nation n'est pas une « chartreuse politique » (3) formée de cellules distinctes, autonomes, sans communication entre elles. Il n'y a pas de *liberum veto* au profit de chaque division. Ce serait un système antipolitique qui paralyserait toute législation. Le mandat impératif est nul, à quelque point de vue que l'on se place. Il est nul au regard du député, qui ne saurait se considérer comme lié par lui. Il est nul au regard de l'Assemblée, qu'il ne saurait arrêter dans sa marche, dont il ne saurait priver les décisions d'effet pour une partie quelconque du territoire, pour une catégorie quelconque de citoyens. C'est par pure condescendance qu'on peut inviter les bailliages à délier leurs députés. Mais ces égards de fait n'entament pas une position juridique qui demeure inébranlable : « ... La Nation française, dit la motion du

8 juillet 1789 étant toujours tout entière légitimement représentée par la pluralité de ses députés, ni les mandats impératifs, ni l'absence volontaire de quelques membres, ni des protestations de la minorité ne peuvent jamais ni arrêter son activité, ni altérer sa liberté, ni atténuer la force de ses statuts, ni enfin restreindre les limites des lieux soumis à sa puissance législative, laquelle s'étend essentiellement sur toutes les parties de la Nation et des possessions françaises. »

On ne peut, sans doute, dans la pratique, faire élire les députés par la Nation entière, s'agissant surtout d'un « immense troupeau d'hommes répandu sur une surface de 25 000 lieues carrées ». Mais, lorsque les bailliages élisent les députés, ils se représentent les uns les autres, ou plus exactement ils représentent la Nation entière; ils n'exercent pas un droit propre. « L'universalité des citoyens ne pouvant ou ne voulant s'assembler dans un même lieu, disaient déjà les *Vues*, elle se partage par cantons, convient que chaque canton nommera un nombre proportionnel de députés. Tous les cantons s'autorisent et se commettent réciproquement pour faire cette élection partielle, qui, par cela même, est censée l'ouvrage de la communauté entière (1). »

Ainsi, poursuit le même texte, le pouvoir législatif est toujours « le produit de la généralité des volontés individuelles ». Cela signifie que la volonté législative est toujours totale : aucun individu n'est exclu du système de représentation qui sert à la former. Mais cela ne veut pas dire qu'elle soit partagée entre les volontés individuelles, dont chacune en disposerait à titre fragmentaire. C'est même la proposition diamétralement inverse qui est vraie. L'unité nationale est indivisible. Les individus en tant que tels peuvent communier en elle; ils ne sauraient pas plus se l'approprier qu'un croyant ne s'approprie le principe divin dans lequel il baigne. *In Deo vivimus, movemur et sumus*, c'est à cette phrase célèbre que fait songer la théorie de Sieyès, où, derrière les fictions rationnelles, il entre toute une part de religion et de foi.

En dernière analyse, tout s'explique par une sorte de fluide épars, la volonté générale, expression de l'unité nationale, que ni les hommes, ni, semble-t-il, les générations n'épuisent. Cette volonté a beau être extraite des individus; elles les dépasse. Chacun d'eux ne peut que la représenter, comme on représente une autorité supérieure à soi. A quelque degré que l'on considère l'activité sociale, tout dérive de ce principe. Il n'y a pas de droit politique qui n'en émane. Personne ne possède privativement et dans son intérêt propre une attribution quelconque, fût-ce celle d'électeur. Au nom de qui, dès lors, les droits inhérents à la société politique sont-ils finalement exercés, puisque, si l'on va au fond des choses, en dehors des individus, il n'y a rien? Précisément, ils ne sont exercés au nom de personne en particulier. La doctrine de Sieyès a d'abord cette signification négative essentielle que le pouvoir légitime résiste à toute assimilation, à toute appropriation. Elle est dirigée à titre principal, sinon à titre exclusif, contre toutes les formes

personnelles de l'autorité. — Pour le surplus, si l'on veut à toute force envisager les choses sous l'angle positif, on ne peut certainement pas considérer que Sieyès ait investi la collectivité nationale d'une sorte de droit divin. Il n'a pas voulu faire d'elle le successeur et le remplaçant de l'autorité monarchique. Sa conception des droits réservés des individus, ses évocations assez fréquentes de la morale naturelle suffiraient à le préserver de semblables erreurs. Ce sont, dit-il, les flatteurs du peuple qui lui parlent de ses droits illimités. En réalité, les pouvoirs se limitent réciproquement dans un mécanisme circulaire dont l'origine n'est nulle part. Les savantes architectures constitutionnelles de Sieyès tournent toutes autour de cette idée. Il n'y a pas, au sens concret du terme, de principe premier de l'organisation politique. Les pouvoirs, les droits politiques s'appuient les uns sur les autres sans qu'aucun d'eux trouve en lui-même ni dans aucun des autres en particulier sa raison d'être. On ne peut recourir ici, croyons-nous, qu'à une image. Il en est comme des mots d'une langue, que les dictionnaires expliquent les uns par les autres : aucun d'eux ne joue le rôle d'élément initial, de principe premier. Mais tous participent à l'unité de la langue ; et, sans cette unité, on ne pourrait même plus songer à les définir.

CHAPITRE VIII

L'ART SOCIAL ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC

MUNI de ces principes, l'esprit du philosophe va pouvoir construire à son gré, c'est-à-dire rationnellement, la société politique. Aucun obstacle matériel ne saurait l'arrêter. Son indépendance est entière. Il déploiera une technique, jusqu'ici peu connue ou mal connue, que Sieyès appelle l'*art social* et qu'il va révéler au monde. C'est, selon lui, une divulgation aussi importante intellectuellement que celles de Descartes et de Newton, et beaucoup plus considérable par ses résultats, par son influence sur les destinées humaines. L'ivresse de l'architecte social, en possession de ses formules, ne connaît point de bornes. « La politique est une science que je crois avoir achevée », disait Sieyès à Dumont, interloqué d'une pareille assurance (1).

Au vrai, ce n'est pas d'une science qu'il convient de parler, mais d'un art rationnel. Le terme de science n'est pas assez haut, car il paraîtrait asservir la politique à ce qui est, alors qu'elle a pour objet la recherche de ce qui doit être. Technique orientée vers le bonheur humain, la politique n'a de modèles à prendre ni dans la nature ni dans l'histoire. Non certes qu'elle soit purement imaginative et arbitraire : c'est tout l'opposé ! Si elle tourne le dos à l'histoire et à la nature, c'est parce que la première est irrationnelle et confuse, parce que toutes deux ne fournissent que des ressources insuffisantes pour s'élever à une saine organisation sociale. La politique est à coup sûr fondée sur la connaissance — sur la connaissance de l'*homme*, qu'il ne faut pas confondre avec la connaissance *des hommes* (celle-ci est à celle-là ce que l'intrigue sociale est à l'art social, dit la *Notice* (2)). En tout cas, de cette connaissance, elle tire tout le parti possible.

Sur ces idées, Sieyès est revenu en de multiples circonstances. Nulle part il ne l'a fait avec plus de précision que dans l'avertissement qui figure en tête du *Règlement de la Société de 1789*. Ce texte nous paraît capital, précisément parce qu'il systématise des vues qui sont éparées ailleurs. Le voici :

« Il est pour les individus un art d'assurer et d'augmenter leur

bonheur : il a consisté jusqu'ici dans la philosophie morale, que les anciens portèrent à une sorte de perfection.

Il doit exister aussi pour les nations un art d'assurer et d'augmenter leur bonheur : c'est ce qu'on a nommé l'*art social*.

Cette science, pour laquelle travaillent toutes les autres, ne paraît pas avoir encore été étudiée dans son ensemble. L'art de cultiver, l'art de commercer, l'art de gouverner, l'art de raisonner même ne sont que des parties de cette science ; elles ont pris chacune à part une sorte d'accroissement, mais sans doute ces membres isolés ne parviendront à leur développement complet que lorsqu'ils auront été rapprochés et qu'ils formeront un corps bien organisé.

Réunir tant de matériaux épars et inconsistants, rechercher dans les sciences économiques leurs rapports mutuels, et surtout la liaison commune qu'elles peuvent avoir avec la science générale de la civilisation, tel est l'objet de l'*art social*. »

Le Journal de la Société de 1789 comprendra donc, dans un premier chapitre intitulé *Art social*, « des dissertations, des mémoires, des remarques sur les principes des constitutions, des corps législatifs, des gouvernements, des administrations, sur l'agriculture, le commerce, les finances, l'enseignement public, sur les cours et les tribunaux, enfin sur tous les éléments du système social et leur accord avec le vœu de la nature et le bonheur des hommes ».

Telles sont les vastes perspectives que nous ouvre Sieyès. Cette technique est même supranationale, purement humaine. « Ce n'est ni un, ni plusieurs hommes, ni même une seule nation, dit l'avertissement, c'est le concert des peuples qui peut assurer à cet art des progrès efficaces ; mais ces progrès seront moins longs dès que tous les esprits suivront partout un ordre de travail constant et uniforme. » La Société de 1789 est fondée pour hâter un tel effort. A cet effet, elle entretiendra des correspondances avec l'étranger aussi bien qu'avec l'ensemble du territoire. Les principaux événements politiques qui intéressent « les deux hémisphères » rentreront dans le champ de ses préoccupations.

Mais cette conception élargie et sereinement exposée de l'art social a été précédée par des affirmations plus étroites, qui étaient en même temps des affirmations de bataille. C'est sur le terrain national et dans un esprit agressif contre le passé que Sieyès a d'abord défendu ses thèses. Les *Vues* en particulier sont pleines de ses invectives contre la fausse science historique. Ne demandons pas aux siècles barbares des lois pour les nations civilisées. Ne nous égarons pas dans la recherche incertaine des institutions et des erreurs antiques. La raison est de tous les temps. Si l'on commande une pendule à un horloger, va-t-il se livrer à des recherches sur l'histoire, vraie ou fausse, de l'horlogerie ? Négligeant au contraire les longs tâtonnements de l'esprit humain, il ne s'inspirera que de « cette partie de la mécanique où sont déposées les lois et les pensées du génie moderne (1) ». Pourquoi, nous qui voulons profiter des derniers progrès de la science pour notre agrément et notre

luxes matériels, rentrons-nous dans « une indifférence douteuse dès qu'il s'agit des progrès de l'*art social*, de ce premier des arts, dont les combinaisons savantes recèlent le bonheur du genre humain? » Souffrons-nous que nos représentants, chargés de fixer les destinées de vingt-six millions d'hommes, offrent à l'univers attentif le tableau ridicule d'une « tourbe théologique » se disputant des textes, déchirant à l'envi la raison et finissant tout ce bruit par « la plus profonde nullité (1) »?

C'est la raison, bienfaitrice des hommes, qu'il faut seule écouter, la raison dont les principes sont puisés dans « l'évidence même ». L'organisation sociale doit être le résultat de la seule méditation philosophique. Mais les philosophes eux-mêmes, qui ont rendu de si grands services aux sciences physiques, ont eu le tort de s'assujettir à l'étude des faits jusque dans l'ordre moral. Erreur capitale! « Avant de prescrire une même marche à toutes les sciences, il aurait fallu consulter la différence de leur objet et de leur génie. » Le physicien peut certes, doit certes se contenter d'observer les faits, de les recueillir, d'en saisir les rapports. Il a pour objet de connaître la nature. Il n'a pas été appelé à mettre la main au système du monde. L'univers existe et se maintient en dehors de ses méditations correctrices. La physique porte sur *ce qui est*. « L'art, plus hardi dans son vol, se propose de plier et d'accommoder les faits à nos besoins et à nos jouissances; il demande ce qui *doit être* pour l'utilité des hommes. L'art est à nous; la spéculation, la combinaison et l'opération nous y appartiennent également : or, de tous les arts, le premier sans doute est celui qui s'occupe de disposer les hommes entre eux, sur un plan le plus favorable à tous (2). »

Cette technique ambitieuse, fondée sur les principes et non sur les faits, prête à nous affranchir enfin de l'expérience des siècles, cette technique ne saurait viser trop haut. Il faut qu'elle prenne conscience de sa vertu créatrice. Ce qu'elle doit engendrer n'est rien de moins qu'un monde nouveau.

Mais, si les applications de l'art social sont innombrables, si elles s'étendent à toutes les branches de l'activité humaine, à tout ce qui est l'objet de normes et pas seulement de lois naturelles (par conséquent jusqu'au raisonnement lui-même), il y a dans son œuvre une partie substantielle, que Sieyès appelle l'*établissement public*.

Par ce terme, qui lui est strictement particulier, Sieyès désigne l'ensemble des institutions publiques destinées à réaliser les fins sociales. La notion est moins large que celle d'art social : celle-ci s'applique également à des activités d'ordre privé, telles que le commerce et la culture, que Sieyès n'a certes jamais songé à intégrer dans la vie politique. Son système suppose au contraire un équilibre entre ce qui est public et ce qui est privé. Pour maintenir cet équilibre, il faudra seulement que la limite se déplace entre les fonctions des deux ordres. Plus exactement, l'accroissement de volume des uns doit entraîner l'accroissement de volume des autres. Sieyès a eu le senti-

ment très net du gonflement nécessaire des fonctions de l'État par suite de l'intensification des rapports sociaux et de leur plus grande productivité. « Les moyens publics, dit-il dans l'*Exposition raisonnée*, doivent s'augmenter avec la fortune et la prospérité nationales (1). » On ne peut donc pas dire *sub specie aeternitatis* ce qui est, ce qui doit être institution publique, service public. On ne peut le définir qu'à un moment donné, car la notion varie avec les circonstances, avec le degré de civilisation. Sieyès est économiste en même temps qu'ingénieur constitutionnel. Il perçoit, sous le revêtement rigide du droit public, la vie sociale, qui se développe en vertu de son impulsion propre et que les institutions politiques ne créent pas, que tout au plus elles canalisent. Ces idées, il ne les développe pas, mais ses formules denses les indiquent ou les suggèrent.

L'établissement public est donc un ensemble de moyens « composé de personnes et de choses ». On l'appelle ainsi pour rappeler son origine et sa destination. C'est un corps politique, semblable, bien que créé par l'art, au corps de l'homme, et qu'il faut organiser de la même manière, douer comme lui de la faculté de vouloir et de celle d'agir (2). La constitution, au sens large, comprendra la totalité de cette organisation; elle est, dit l'*Exposition raisonnée*, relative à l'ensemble des pouvoirs publics (3). Mais le *Discours du 2 thermidor* précise et restreint la notion. D'après ce texte, la constitution réside « presque entière » (expression à la vérité peu juridique) « dans l'organisation de l'établissement public central, c'est-à-dire dans cette partie de la machine politique que vous constituez pour donner la loi, et dans celle qui lui tient immédiatement et que vous destinez à procurer, du point de vue central où vous la placez, l'exécution de la loi sur tous les points de la République ».

Bref, à prendre les mots dans leur acception rigoureuse, le domaine de la constitution proprement dite est moins large que le domaine de l'établissement public, moins large lui-même que celui de l'art social. L'établissement public concerne l'ensemble du droit public interne, que nous distinguons aujourd'hui en droit constitutionnel et droit administratif.

En tout cas, l'établissement public est distinct de la Nation, qui précisément se le crée à titre d'instrument en vue des fins qu'elle se reconnaît. Ce n'est pas la Nation que l'on constitue; c'est son établissement politique. « La Nation est l'ensemble des associés, tous gouvernés, tous soumis à la loi, ouvrage de leurs volontés, tous égaux en droits et libres dans leur communication et dans leurs engagements respectifs (4). » En d'autres termes, la Nation est caractérisée par son indépendance foncière. Elle appartient au domaine des faits ou, si l'on veut, du droit naturel, en ce sens que personne ne peut contraindre les individus à vivre en communauté. En entrant dans le pacte social, ils ne se lient que vis-à-vis d'eux-mêmes. Bien que, pour expliquer la formation des sociétés, on ait recours à la figure juridique du contrat, la Nation est,

rigoureusement parlant, un phénomène antérieur au droit. Le terme de contrat employé pour la caractériser ne saurait être ici qu'une image, car la notion de contrat suppose, outre un libre accord des volontés, une autorité susceptible d'en faire respecter les termes. Or, par définition, la Nation, au moment où elle se crée, n'est composée que d'individus. Dans la première phase de la constitution des sociétés, on voit, dit la brochure sur le *Tiers*, un nombre plus ou moins considérable d'individus isolés qui veulent se réunir. « *Par ce seul fait* », ils forment déjà une Nation. Les volontés individuelles sont ainsi « l'origine de tout pouvoir (1) ».

La constitution apparaît plus tard, dans une seconde époque, caractérisée non plus par le jeu des volontés individuelles, mais par l'action de la volonté *commune*. Les associés en effet, voulant « donner de la consistance à leur union » et « en remplir le but », conviennent entre eux des besoins publics et des moyens d'y pourvoir. Le pouvoir désormais appartient au public. Des volontés individuelles en sont bien toujours l'origine et en forment les éléments essentiels ; mais, « considérées séparément, leur pouvoir serait nul ; il ne réside que dans l'ensemble (2) ».

La constitution est donc relative au gouvernement dans le sens le plus large du mot, c'est-à-dire à l'autorité politique, qui n'existe que par la volonté commune. L'objet de la constitution va être de créer l'ordre dans l'État en mettant chacun à sa place, en créant des limites qu'on ne pourra outrepasser, en instituant une subordination qu'on ne pourra enfreindre. Mais, si la constitution va pouvoir lier les parties de l'État, elle ne pourra lier la Nation elle-même, prise dans son ensemble. Derrière les règles qu'elle établit, subsiste, toujours jaillissante, rebelle à toute discipline imposée, la source même de tout droit et de tout pouvoir, le faisceau de volontés libres qui constitue la Nation.

CHAPITRE IX

POUVOIR CONSTITUANT ET POUVOIRS CONSTITUÉS

AUSSI bien une constitution suppose-t-elle « avant tout un pouvoir constituant ». Ce sont les termes mêmes de l'*Exposition raisonnée* (1).

Les pouvoirs compris dans l'établissement public sont tous soumis à des lois, à des règles, à des formes; ils ne sont pas maîtres de les changer. N'ayant pu se constituer eux-mêmes, ils ne peuvent pas davantage changer leur constitution ni influencer sur la constitution les uns des autres. L'ordre dans lequel ils se trouvent intégrés leur est donné du dehors. Vis-à-vis de lui, leur situation est la même que celle de l'homme à l'égard des lois physiques. Le pouvoir constituant, au contraire, possède la spontanéité créatrice. Il peut tout, il n'est pas soumis d'avance à une constitution donnée. La Nation exerçant la plus grande, la plus importante de ses prérogatives, doit être libre de toute contrainte, et de toute forme, autre que celle qu'il lui plaît d'adopter.

Cette distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, Sieyès la considérait comme une des conquêtes principales de la science politique. Dans le *Discours du 2 thermidor*, il relevait avec orgueil que, professée dès 1788, elle était due aux Français — c'est-à-dire à lui-même. Affirmation qui devait soulever des protestations de La Fayette, invoquant non sans aigreur le précédent américain (2). La théorie se rattache en réalité pour partie à une longue tradition historique, dont l'exemple américain ne constituait que le dernier anneau. Mais, avant d'en contester l'originalité, il convient d'en analyser la structure.

Elle présente dans l'œuvre de Sieyès deux aspects, que l'auteur a tour à tour mis en relief, l'un proprement révolutionnaire, l'autre conservateur. Elle sert en effet tout ensemble à affirmer la farouche indépendance de la Nation, supérieure à toutes les règles, à jamais insusceptible d'être liée par elles, et d'autre part à garantir le droit établi contre les empiétements abusifs de l'autorité. Elle offre en d'autres termes au droit individuel, qui demeure partout et toujours la grande préoccupation de Sieyès, une double et contradictoire protec-

tion. Elle admet la rupture de tout le système social existant, le retour à la phase préconstitutionnelle où le jeu des volontés individuelles existe seul, recherchant la liberté dans une sorte d'anarchie. Mais, par ailleurs, elle confie à une architecture savante, à une hiérarchie de textes et d'autorités la sauvegarde des prérogatives de l'individu, poursuivant cette fois la liberté dans l'organisation. Or, il y a eu deux phases dans la vie de Sieyès. Révolutionnaire intransigeant dans la première période, il est devenu, par la suite, soucieux d'ordre et de stabilité. Il a donc insisté successivement sur l'un et sur l'autre de ces points de vue.

Les brochures de l'époque héroïque visent avant tout à affranchir la Nation. La Nation, c'est une force de la nature, qu'il faut dégager, qui se dégage elle-même de toutes les entraves. La volonté nationale, lit-on dans le *Tiers*, « n'a besoin que de sa réalité pour être toujours légale, elle est l'origine de toute légalité ». La Nation n'est pas soumise à une constitution ; elle ne *peut* pas l'être, elle ne *doit* pas l'être, ce qui équivalait à dire qu'elle ne l'est pas. Elle ne peut pas l'être, car de qui aurait-elle pu recevoir une forme positive ? Quelle autorité aurait pu dire à une multitude d'individus : « Je vous réunis sous telles lois ; vous formerez une Nation aux conditions que je vous prescris ? » Avant la Nation et au-dessus d'elle, il n'existe que le droit naturel (1). — Mais, dira-t-on, la Nation ne saurait-elle, par un acte de sa volonté indépendant de toute forme, s'engager à ne plus vouloir à l'avenir que d'une manière déterminée ? Non ! Une Nation ne peut aliéner son droit de vouloir ; elle ne peut pas perdre le droit de changer sa volonté dès que son intérêt l'exige. D'ailleurs, envers qui s'engagerait-elle ? Elle peut obliger ses membres, elle ne peut contracter vis-à-vis d'elle-même d'engagement positif. — Quand bien même elle le pourrait, une Nation ne *doit* pas se lier : elle s'exposerait ainsi à perdre sa liberté sans retour. La tyrannie est prompt au succès. Un moment lui suffit « pour dévouer les peuples, sous prétexte de constitution, à une *forme* telle, qu'il ne leur serait plus possible d'exprimer leur volonté et par conséquent de secouer les chaînes du despotisme ». Raisonnement qui en vérité va fort loin, puisqu'il maintient au cœur même de la société politique comme un foyer permanent d'insurrections possibles. L'auteur du *Tiers* déclare formellement qu'on doit concevoir les Nations sur la terre comme des individus hors du lien social, comme des individus dans l'état de nature (2). « N'existant que dans l'ordre naturel, leur volonté n'a besoin que de porter les caractères *naturels* d'une volonté. De quelque manière qu'une nation veuille, il suffit qu'elle veuille ; toutes les formes sont bonnes, et sa volonté est toujours la loi suprême. » Peu importe ici que la nation veuille par des représentants extraordinaires, comme ce sera normalement le cas : ceux-ci la représentent dans son indépendance originaire et absolue.

Les formes employées seront-elles même toujours des formes paisibles ? N'est-ce pas, sous prétexte que la « tyrannie » aurait mis la

main sur la Constitution et qu'elle se refuserait à la modifier, autoriser par avance toutes les subversions? Il n'est pas jusqu'aux adversaires actuels de la « tyrannie » du Sénat qui ne pourraient trouver chez Sieyès des arguments, car précisément notre Constitution de 1875 est de celles qui ne peuvent être modifiées sans le consentement des autorités qu'elle institue. Le système de Sieyès est une doctrine proprement révolutionnaire : pour la tempérer, il n'est que la fragile barrière du droit naturel, se confondant avec la morale impuissante.

A la vérité, Sieyès croit bien échapper à cette conséquence redoutable. Il estime même que c'est la solution contraire qui conduirait à l'anarchie. Une Nation, dit-il, ne peut s'astreindre à des formes constitutionnelles, car, au premier différend qui s'élèverait entre les institutions établies, que deviendrait la Nation, assujettie à agir suivant la Constitution disputée? Où serait le juge du différend? Tout conflit appelle une autorité régulatrice susceptible d'y mettre fin. Mais ici, comment admettre qu'un corps constitué, si haut placé soit-il, la législature elle-même, puisse décider de sa constitution, interprète sa propre compétence? Il faut un supérieur commun et ce supérieur ne saurait être que la Nation, affranchie de toutes les règles contestées. « Une ou plusieurs parties intégrantes d'un corps moral ne sont rien séparément. Le pouvoir n'appartient qu'à l'ensemble. Dès qu'une partie réclame, l'ensemble n'est plus; or, s'il n'existe pas, comment pourrait-il juger? (1) »

Ainsi Sieyès qui, même sous l'empire de ses passions initiales, demeure par instinct un homme d'ordre, pense tourner la difficulté qui s'attache à la reconnaissance d'un pouvoir inconditionné de la Nation. Il la justifie par la raison même qui devrait conduire à l'écarter : la crainte de troubles sociaux. C'est qu'en 1789 le danger lui apparaît beaucoup plus sous la forme d'un conflit constitutionnel interne, en fait d'une compétition violente entre les ordres privilégiés et le Tiers, que sous la forme d'un raz de marée bouleversant toutes les institutions établies. Aussi la proposition de Mathieu de Montmorency, que l'Assemblée écarte le 26 août et qui tendait à prévoir dans la Constitution elle-même la possibilité d'un changement, relevait-elle directement de son inspiration.

Ce point de vue se modifiera avec les années. De plus en plus Sieyès s'apercevra que c'est surtout dans les fondements de l'édifice constitutionnel qu'il convient d'assurer la stabilité. Quant à l'exacte observation des compétences à l'intérieur de la constitution établie, il va chercher s'il n'y a pas moyen de la garantir autrement que par l'intervention redoutable d'un pouvoir régulateur, lui-même soustrait à toute règle. Et c'est dans cette recherche qu'il rencontrera l'idée de son Jury constitutionnaire, doté de certaines attributions constituantes, mais qui ne représente plus qu'une image très affaiblie de l'autorité constituante initiale; car ce Jury, bien qu'élevé au-dessus des autres institutions et chargé de les maintenir à leur rang, n'est lui-même qu'une institution établie par les textes fondamentaux et soumise dans l'exercice de son

contrôle aux formes qu'ils prescrivent. Toujours est-il que, dans le *Discours du 2 thermidor*, par exemple, le pouvoir constituant de la Nation s'estompe dans le lointain. Sieyès, après avoir exalté la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, constate que de cette idée féconde on n'a pas tiré le parti qu'elle comportait. Comme beaucoup d'autres vérités neuves, elle a même « aidé jusqu'à des sottises ce qui est d'ordinaire le sort des meilleurs instruments quand ils sont emmanchés par l'ignorance ». Il est donc temps d'en faire un meilleur usage — c'est-à-dire en fait un usage plus restreint, en organisant le Jury constitutionnaire. Quant à la Nation, détentrice de l'intégralité du pouvoir constituant, elle est traitée par prétérition. On voit seulement les assemblées primaires collaborer avec le Jury à la réforme des textes fondamentaux; saisies par lui de propositions, elles peuvent donner au Conseil des Anciens le pouvoir d'y statuer. Mais les assemblées primaires, bien que plus près du peuple, ne sont elles-mêmes que des institutions établies.

On se rapproche ainsi de la deuxième fonction et de la deuxième utilité du pouvoir constituant. C'est que la notion de pouvoir constituant doit être considérée dans ses effets aussi bien que dans son origine. Dire qu'il y a un pouvoir constituant supérieur aux pouvoirs constitués et les tenant sous sa dépendance, ce n'est pas seulement affirmer la puissance inconditionnée de l'autorité nationale et entretenir la flamme révolutionnaire derrière les institutions existantes, c'est aussi mettre à l'abri de violations accidentelles accomplies par les autorités subalternes — qui sont en général les moins impartiales et les plus dangereuses — certaines règles fondamentales, favorables en l'espèce à la liberté, puisque l'autonomie de l'individu est le principe même et la raison d'être de l'État.

C'est même sous cet aspect qu'on envisage en général la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. C'est ainsi qu'elle s'est formée lentement au cours de l'histoire. On a voulu donner à certains textes, jugés essentiels, plus de fixité qu'aux autres. Ces textes ne consacraient pas nécessairement les droits de l'individu. Mais, en fait, c'est d'eux principalement qu'il a été ici question; et, bien avant les colonies américaines, l'Angleterre de Cromwell a dessiné une semblable hiérarchie. L'École du Droit de la Nature et des Gens avait, de son côté, élaboré une théorie des lois fondamentales. Et le droit positif de l'ancienne France lui-même opposait comme plus élevées et comme plus stables les lois du royaume aux lois du roi. Bref, tous ces précédents, que la doctrine de Sieyès ne fait que couronner, aboutissaient aux mêmes résultats pratiques. Mais de tels résultats, auxquels Sieyès ne pouvait davantage échapper, sont inverses de ceux que nous avons analysés plus haut. La théorie conduit en effet à reconnaître l'immutabilité au moins relative des constitutions et nullement à suspendre sur elles la menace perpétuelle d'un bouleversement.

L'idée d'immobilité constitutionnelle a même été poussée si loin que

certains exigeaient pour la modification des lois fondamentales un consentement unanime des citoyens, ce qui équivalait à proclamer tout changement impossible. A cette idée Vattel n'apportait qu'un tempérament : la possibilité d'une sécession des dissidents, qui les affranchissait tout en permettant à l'unanimité de s'établir (1). — La philosophie révolutionnaire de Sieyès l'éloignait évidemment de semblables conséquences. Il n'assimilait d'ailleurs pas, comme les théoriciens de l'École, la constitution au contrat social lui-même. Il résulte des passages mêmes du *Tiers* que nous avons cités que la constitution n'est pas pour lui un acte absolument primaire, qu'elle n'intervient qu'une fois l'association formée; par conséquent la majorité suffit pour l'établir, puisque par l'acte d'union tout individu contracte l'engagement de se reconnaître lié par l'avis de la majorité; sa seule présence sur le territoire national suffit à l'attester. Aussi l'*Exposition raisonnée* déclare-t-elle formellement : « Une association politique est l'ouvrage de la volonté unanime des associés. Son établissement public est le résultat de la volonté de la pluralité (2).... » Malgré tout, la stabilité est nécessaire dans l'État et l'existence de lois fondamentales doit précisément l'assurer au maximum. C'est ce que pensaient les membres de l'Assemblée constituante. D'où la solennité dont ils entourèrent leur œuvre. D'où les difficultés qu'ils mirent à sa revision. Sieyès partagera de plus en plus ces préoccupations. Aussi l'affirmation qu'un peuple a toujours le droit de revoir et de réformer sa constitution recule-t-elle peu à peu au second plan. Formulée avec énergie en 1789, elle ne joue plus aucun rôle en l'an III. Déjà d'ailleurs, une disposition prévue en 1789 par Sieyès pouvait permettre de canaliser la force torrentielle du pouvoir constituant. Sieyès voulait, se rencontrant ici avec Condorcet, déterminer des époques fixes où la revision aurait lieu « quelle qu'en fût la nécessité (3) ». En apparence, c'était une invitation à l'exercice du pouvoir constituant; en réalité c'était plutôt un frein, car on devait ainsi perdre l'habitude d'y avoir recours dans les intervalles.

Considérée de ce point de vue, la constitution n'est plus l'expression momentanée d'une force révolutionnaire permanente. Elle représente au contraire une vertu d'ordre et de stabilité. Et il n'est pas peu significatif que l'institution pourvue d'attributions constituantes restreintes, que Sieyès appelle d'abord Jury constitutionnaire, évolue ultérieurement en un *Collège des Conservateurs*. Les bienfaits du pouvoir constituant se manifestent, au-dessus des caprices qui peuvent atteindre les détenteurs provisoires de l'autorité, en procurant à tous les citoyens le respect de leurs droits immuables.

De toutes manières, le pouvoir constituant figure la source de l'activité sociale tout entière. Il traduit sous sa forme la plus pure l'unité nationale, dont tout émane. Les pouvoirs constitués ne jouent au contraire par rapport à cette source que le rôle de courants inférieurs,

dérivés, fragmentaires. Leur dispersion même postule une unité première dont ils ne seraient que le morcellement. Entre ces pouvoirs constitués un équilibre nécessaire à la tranquillité sociale pourra être établi, mais pour cette seule raison qu'ils ont une origine commune et un régulateur commun.

Précisément, la doctrine de Sieyès a pu être présentée comme une synthèse des idées de Rousseau et de celles de Montesquieu, en ce sens qu'elle concilie l'unité et la toute-puissance de la volonté générale avec la division nécessaire de l'autorité. Treitschke a dit que Sieyès avait mélangé le feu de la souveraineté populaire allumé par le philosophe de Genève et l'eau de la séparation des pouvoirs distillée dans l'*Esprit des Lois* (1). Le contraste entre les deux principes, présents l'un et l'autre dans le système de Sieyès, est d'autant plus frappant que nul ne s'est plus attaché à une répartition minutieuse des compétences à l'intérieur de la constitution. Le souci de la division à maintenir entre les diverses autorités, voire de leurs possibilités d'annulation réciproque en vue de sauvegarder la liberté, tient chez notre philosophe de la manie. A cet égard, le plan des Onze, qu'il juge simpliste, ne lui paraît pas de nature à « garantir l'ordre public contre un nouveau choc révolutionnaire (2) ». Il ne trouve jamais une machine politique assez compliquée, assez ingénieuse, assez précise. A la sienne il ajoute sans cesse des perfectionnements, c'est-à-dire des détails nouveaux. De 1789 à l'an III, de l'an III à l'an VIII, il y a des progrès constants dans le sens d'un fractionnement de plus en plus minutieux.

Au surplus, on a beau parler de la force illimitée qui s'attache au pouvoir constituant, distinguer le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués, les opposer l'un à l'autre, c'est, qu'on le veuille ou non, introduire le principe de séparation au cœur même de l'édifice politique. A cet égard, la doctrine du pouvoir constituant, telle que Sieyès la présente, n'est qu'une application des idées de Montesquieu. Un passage de l'*Exposition raisonnée* rend ce point particulièrement sensible. Il y est dit que « la constitution embrasse à la fois la formation et l'organisation intérieure des différents pouvoirs publics, leur correspondance nécessaire et leur indépendance réciproque; enfin les précautions politiques dont il est sage de les entourer afin que, toujours utiles, ils ne puissent se rendre dangereux (3) ». Bref, la constitution est relative « à l'ensemble et à la séparation des pouvoirs publics ». Si la séparation doit être surtout revendiquée à l'encontre des autorités constituées et au bénéfice de l'autorité constituante, un usage inverse n'est-il pas concevable? Sieyès qui, par exemple, n'aimait pas beaucoup la confusion entre les mains d'une même assemblée, d'attributions constituantes et d'attributions législatives, qui ne s'y résignait même qu'à contrecoeur, semble l'avoir entrevu. Au moins a-t-il tenu à marquer une séparation de fait entre les fonctions constituantes et les fonctions législatives exercées par le même organe. Il prévoit en l'an III (4) que les séances où le Conseil des Anciens exercera le pouvoir constituant y seront

exclusivement affectées. Limitées quant à leur nombre, elles feront l'objet d'un procès-verbal distinct.

La doctrine de Sieyès, c'est donc la doctrine de la division des pouvoirs, qui est partout, soit que l'on considère ce qui se passe à un même étage de l'édifice, soit que les yeux embrassent des étages différents. Mais cette division est vue dans la perspective d'une unité foncière. Tout se rejoint en ce que tout vient du peuple. Unité toute seule est despotisme. Division toute seule est anarchie. Division avec unité, voilà la formule.

L'auteur du *Tiers État* n'est point parvenu d'emblée à cette conception d'ensemble. Elle ne s'exprimera que dans le *Discours du 2 thermidor*.

Dans ses écrits du début de la Révolution, il amalgame simplement avec son exaltation d'un pouvoir constituant inconditionné une analyse de l'activité étatique qui paraît calquée sur celle de Rousseau. Tout repose pour lui, dans l'ordre des pouvoirs constitués, sur une distinction entre la faculté de vouloir et celle d'agir. Cela vient de ce que l'établissement public ressemble à un corps organisé. Il faut donc le doter des mêmes ressources, qui correspondent respectivement à ses besoins et à ses moyens. Rousseau avait dit dans le *Contrat social*, au premier chapitre du livre III : « Toute action libre a deux causes qui concourent à la produire : l'une morale, savoir la volonté qui détermine l'acte, l'autre physique, savoir la puissance qui l'exécute. Le corps politique a les mêmes mobiles : on y distingue de même la force et la volonté ; celle-ci sous le nom de puissance législative, l'autre sous le nom de puissance exécutive. Rien ne s'y fait ou ne s'y doit faire sans leur concours. » Lorsque Sieyès déclare : « Le pouvoir législatif représente la première et le pouvoir exécutif représente la seconde de ces deux facultés (1) », il se borne donc à reproduire la classification de Rousseau.

Certains ont vu là une séparation des pouvoirs réduite à deux branches, Législatif et Exécutif. Mais les idées de Rousseau et celles de Sieyès sont en réalité fort différentes de celles de Montesquieu.¹

Pour Rousseau, il est bien connu que sa distinction entre vouloir et agir n'impliquait d'adhésion d'aucune sorte aux doctrines de l'*Esprit des Lois*, contre lesquelles il s'insurge violemment ailleurs. C'est que, chez Rousseau, la volonté et l'action ne sont pas sur le même plan, mais subordonnées l'une à l'autre. Entre elles il n'y a pas séparation au sens où l'entendait Montesquieu ; il n'y a pas possibilité d'équilibre. L'une se prolonge dans l'autre. La volonté se traduit par la loi, dont les décisions n'ont jamais un caractère particulier. C'est au contraire dans le domaine des actes particuliers que se meut le gouvernement institué par le souverain populaire et placé sous sa dépendance étroite. La doctrine de Montesquieu est attentatoire à l'indivisibilité de la souveraineté : « ... Nos politiques, dit Rousseau dans un passage célèbre du *Contrat social* (liv. II, chap. II), ne pouvant diviser la souveraineté dans son principe, la divisent dans son objet : ils la divisent en force et en volonté, en puissance législative et en puissance exécutive.

tive.... Ils font du souverain un être fantastique et composé de pièces rapportées ; c'est comme s'ils composaient l'homme de plusieurs corps, dont l'un aurait des bras, l'autre des pieds et rien de plus. Les charlatans du Japon dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs ; puis, jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, ils font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé. Tels sont à peu près les tours de gobelets de nos politiques ; après avoir démembré le corps social, par un prestige digne de la foire, ils rassemblent les pièces on ne sait comment. » Cette erreur vient, d'après Rousseau, de ce qu'on a confondu les parties de l'autorité souveraine avec ce qui n'en était que des émanations.

Sieyès est revenu plusieurs fois sur la distinction de la volonté et de l'action. C'est sur leur séparation radicale qu'est fondée toute l'argumentation du *Discours sur le veto*, qui tend à exclure le roi du pouvoir législatif. Mais nulle part il ne s'est expliqué à fond sur le sens qu'il lui attachait. Politiquement toutefois, la valeur n'en était pas douteuse, puisqu'elle permettait de grandir l'Assemblée qui portait en elle les espérances de la Révolution et de diminuer le monarque suspect d'esprit réfractaire. La supériorité du Législatif sur l'Exécutif était pour tous les hommes de cette époque un dogme, parce qu'elle correspondait à une nécessité pratique sentie par tous. Même les reviseurs de 1791, qui allaient timidement faire du roi un « représentant », laisseraient subsister la conception d'un roi subordonné à l'Assemblée.

En approfondissant ses propres idées, Sieyès devait être appelé à les transformer. Le *Discours du 2 thermidor* présente une doctrine beaucoup plus subtile et beaucoup plus nuancée que celle de Rousseau et que celle de Montesquieu. Par sa formule « division avec unité », Sieyès pensait échapper au danger d'absolutisme populaire que représentaient les idées de Rousseau et à la métaphysique confuse dont l'Assemblée constituante avait entouré les garanties libérales prévues par Montesquieu.

Pour obtenir la « garantie sociale sans laquelle toute liberté n'est que précaire », et même simplement en vue de réaliser un bon ordre logique, il faut « séparer tout ce qui est séparable et réunir tout ce qui doit aller ensemble ». Fixons la terminologie d'abord. On parle de pouvoirs distincts. Or, « nous savons tous qu'il n'y a qu'un pouvoir politique dans une société, c'est celui de l'association. Mais on peut appeler improprement *pouvoirs*, au pluriel, les différentes procurations que ce pouvoir unique donne à ses divers représentants ». Ainsi, une source commune de toutes les fonctions et de tous les actes publics : le Peuple, qui n'est composé que d'individus, dont la volonté *commune* s'exprime par représentation. Rien, à l'intérieur de cette unité essentielle, qui rappelle la trinité établie par la Constituante : pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, délégués à des titulaires distincts. Mais possibilité que la volonté nationale se diversifie en actes de nature différente, dont le *Discours du 2 thermidor* et l'*Opinion sur le jury constitutionnaire* ébauchent précisément une classification.

Ajoutons que, dans ce système, le caractère prééminent de la loi est moins marqué. Nous sommes en présence d'une doctrine élaborée par la maturité de Sieyès, en un moment où il ne paraissait plus nécessaire, où il pouvait même paraître dangereux d'affirmer avec fougue la suprématie du législateur. Certes, le corps spécialement chargé de représenter le jugement national et de voter la loi est bien encore appelé « le grand régulateur de la société ». Il n'empêche qu'on le trouve confondu au milieu de beaucoup d'autres organes, après avoir été d'ailleurs dépossédé d'une partie de ses attributions traditionnelles et réduit à un rôle d'arbitrage muet. On aperçoit déjà à l'horizon le corps législatif impuissant du régime napoléonien, qui n'en est après tout que la caricature.

Le principe de la distinction entre les manifestations diverses de la puissance nationale doit être recherché dans une analyse des facultés de l'âme. Sieyès ne fait qu'appliquer ici les vues des idéologues de son temps. L'analyse de l'entendement était l'une des grandes préoccupations de l'École. Garat allait la professer officiellement dans un établissement créé par la Convention. La seconde classe de l'Institut fondé par la loi du 3 brumaire an IV, celle des sciences morales et politiques, aurait une section pour l'*analyse des sensations et des idées*.

Sieyès approuve donc à cet égard l'inspiration de la commission des Onze qui, dans l'organisation des assemblées législatives, a voulu séparer la proposition de la décision, ou encore diviser, bien que « d'une main peu ferme », le pouvoir exécutif dans ses deux principales parties. Mais il faut pousser l'idée beaucoup plus loin, en suivre les applications avec la dernière rigueur, établir dans le système une harmonie véritable. Il ne s'agit pas d'employer plusieurs corps de représentants à la construction ou à la reconstruction d'un même ouvrage. Il s'agit de confier à divers représentants des parties différentes, de manière que le résultat de tous les travaux produise avec certitude l'ensemble demandé. Ne donnons plus « deux ou trois têtes au même corps afin de corriger par les défauts de l'une le mauvais effet des défauts de l'autre ». Considérons au contraire l'établissement public comme une seule tête. Séparons-y avec soin les différentes facultés et les différentes opérations.

L'argumentation de Sieyès est surtout dirigée contre l'institution d'une seconde Chambre doublant la première. Mais elle a pour lui une valeur d'ordre général. Elle atteint à ses yeux dans leur intégralité tous les systèmes qui cherchent l'harmonie sociale dans l'institution d'une série de contrepoids. Il y a en effet deux régimes de division des pouvoirs : celui de l'équilibre ou des contrepoids, et celui du concours ou de l'unité organisée.

Le système des contrepoids se détruit lui-même. Il aboutit, en vertu d'une détérioration inévitable, à l'action unique (qu'il ne faut pas confondre avec l'unité d'action), c'est-à-dire au despotisme tout pur. Pris à la rigueur, le système paralyserait la marche des affaires. Pour

que les affaires se fassent, car il faut bien qu'elles se fassent, les contrepoids cessent de jouer, il n'y a plus d'équilibre. Par abus ou par corruption, l'action unique s'établit en marge du mécanisme officiellement prévu. C'est ce qui a lieu par exemple en Angleterre, où Sieyès croit que le roi est le maître absolu des deux Chambres du Parlement, la résistance de l'opposition ne constituant jamais qu'une façade illusoire. Bref, ou bien le système engendrera une immobilité rigoureuse, comme lorsqu'on voit deux chevaux d'égale force tirer en sens contraire la même voiture, ou bien le « cocher royal », dont personne en France ne veut, montera sur le siège pour mettre les bêtes d'accord.

L'unité d'action et l'action unique sont deux notions rigoureusement distinctes. Il n'y a pas action unique, mais unité d'action, lorsque plusieurs catégories d'ouvriers appartenant à des corps de métier différents travaillent à la construction d'un même édifice. C'est le régime que Sieyès veut appliquer à la politique. Les partisans des contrepoids s'y prendraient différemment : ils s'adressent d'abord à une seule espèce d'ouvriers pour vaquer à tous les travaux ; puis, trouvant qu'il peut y avoir abus dans cette accumulation de confiance et de pouvoirs, ils conseillent au propriétaire de requérir, la maison achevée, une seconde équipe de maçons, également propres à tout, pour la recommencer de fond en comble. — Comparaison n'est pas raison, ajoute Sieyès. L'image en effet, malgré toute la « similitude » qu'elle peut contenir, n'est que partiellement démonstrative. Elle vaut peut-être contre un système de contrepoids à l'intérieur de chaque pouvoir ; en fait, elle est utilisée contre le bicaméralisme ; mais elle ne vaut pas contre la distinction de fonctions radicalement différentes entre elles, qui seraient la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire. Ces fonctions pourraient alors parfaitement être confiées à des titulaires distincts et réaliser dans l'État un équilibre de pouvoirs, sans engendrer aucun désordre. — Ce qu'on en peut retenir, c'est que Sieyès reprochait au système des freins et des contrepoids une insuffisance d'analyse.

Aussi bien n'y a-t-il rien de plus éloigné d'une simple division tripartite des fonctions que la classification compliquée qu'il indique. Législation, exécution, juridiction, ce sont pour lui des distinctions rudimentaires. Sur tous les points, à tous les degrés, dans la matière constituante même, qui n'est pas soustraite plus qu'une autre au fractionnement, il veut procéder à une décomposition des actes accomplis en vertu de l'autorité nationale. Il se peut qu'il en vienne par là à séparer ce que l'on croyait couramment devoir être réuni, qu'il finisse au contraire par rapprocher ce que l'on considérait jusqu'ici comme très hétérogène et très lointain. Malheureusement il s'est arrêté en cours de route. Il a indiqué quelques divisions nouvelles, quelques analogies inattendues, mais d'une manière laconique et parfois sibylline. Ainsi, il divise entre plusieurs corps les opérations intellectuelles qui aboutissent à la formation de la loi ; et, après avoir condamné le bicaméralisme, il en arrive à confier les parties du pouvoir législatif à plusieurs Assem-

blées. Ainsi encore, il introduit une distinction radicale entre le Gouvernement et l'Exécutif. Ainsi, il rapproche par d'étonnantes comparaisons le rôle du juge et le rôle du corps qui statue finalement sur la loi. C'est le bouleversement de toutes les notions admises. Mais, au total, il a laissé inachevée l'entreprise de dissection du corps politique que lui-même avait proclamée nécessaire. C'est ce qui rendra malaisée l'intelligence des mécanismes délicats qu'il a livrés à la stupeur de ses contemporains et de la postérité.

CHAPITRE X

L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

POUR étudier les réalisations organiques prévues par Sieyès et auxquelles sa célébrité reste assez malencontreusement attachée, il faut abandonner momentanément le fil conducteur qui paraissait s'offrir : l'analyse des fonctions et des actes que contient le *Discours du 2 thermidor* est trop incomplète pour qu'on en puisse faire sortir l'anatomie des institutions.

En revanche, une formule que Sieyès a plusieurs fois employée et qu'il développe dans le même texte permet de rassembler les pièces du système. « L'action politique, dans le système représentatif, se divise en deux grandes parties : l'action ascendante, l'action descendante. La première embrasse tous les actes par lesquels le Peuple nomme immédiatement ou médiatement ses diverses représentations. La seconde embrasse tous les actes par lesquels ces divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi. Le point de départ de ce mouvement politique, dans un pays libre, ne peut être que la Nation dans ses assemblées primaires ; le point d'arrivée est le peuple recueillant les bienfaits de la loi. »

A travers toute l'œuvre de Sieyès, cette idée est demeurée pour lui centrale. C'est sur elle qu'est construit le plan du comité de constitution en septembre 1789 : la première partie du rapport connu sous le nom de Thouret (bases de la représentation proportionnelle) vise l'action ascendante, la seconde (assemblées administratives) l'action descendante. S'y rattache également la fameuse règle de l'an VIII : la confiance vient d'en bas, l'autorité vient d'en haut.

Ce principe de symétrie, demeuré constant, a reçu, selon les époques, des applications différentes. Toutes les pièces de la machine ont évolué. Il n'est donc pas surprenant que l'ensemble final présente un aspect absolument nouveau. C'est faute de l'avoir rapproché des plans antérieurs, exposés par fragments, que les historiens en font quelquefois on ne sait quelle machine monstrueuse tombant à l'improviste des nues. Le progrès, pour toutes les parties du système, s'est d'ailleurs accompli dans le même sens : il s'agissait chaque fois pour l'abbé

d'assurer une sélection meilleure des gouvernants, une liberté plus parfaite des gouvernés.

Mais l'intelligence des institutions préconisées par Sieyès suppose une analyse préalable : celle des divisions nouvelles qu'il entendait imposer au territoire pour faire disparaître les circonscriptions anciennes avec leur cortège d'inégalités, de privilèges et de particularismes. Elles étaient le creuset où il pensait fondre l'unité de la nation.

I. — LA REDISTRIBUTION DU TERRITOIRE.

La France, dans les circonscriptions diverses qui la constituaient, fourmillait de disparates. Défis à la logique, obstacles à toute véritable communauté française : Sieyès pourchasse les uns et les autres avec une égale rigueur. « Le royaume, disait le premier des rapports du 29 septembre, est partagé en autant de divisions différentes qu'il y a de diverses espèces de régimes ou de pouvoirs : en diocèses sous le rapport ecclésiastique, en gouvernements sous le rapport militaire; en généralités sous le rapport administratif; en bailliages sous le rapport judiciaire. Aucune de ces divisions ne peut être ni utilement, ni convenablement appliquée à l'ordre représentatif. Non seulement il y a des disproportions trop fortes en étendue de territoire; mais ces antiques divisions, qu'aucune combinaison politique n'a déterminées, et que l'habitude seule peut rendre tolérables, sont vicieuses sous plusieurs rapports, tant publics que locaux. Mais, puisque l'ordre que la Constitution va établir est une chose nouvelle, pourquoi l'asservirions-nous à des imperfections anciennes qui en contrarient l'esprit et qui en gêneraient les effets, lorsque la raison et l'utilité publique commandent d'éviter ce double écueil? » — Œuvre indispensable, pour laquelle l'heure qui passe est à saisir, car elle ne reviendra pas. Si on laisse échapper l'occasion, les provinces garderont éternellement leur esprit de corps, leurs privilèges, leurs prétentions, leurs délétères jalousies; la France ne parviendra jamais à « cette *adunation* politique si nécessaire pour ne faire qu'un grand peuple régi par les mêmes lois et dans les mêmes formes d'administration ». Sans une nouvelle division plus égale et mieux entendue, comment pourrait-on déterminer la juste proportion d'influence que toutes les parties du royaume ont le droit de réclamer? A quelle division donnerait-on la préférence parmi les quatre ou cinq qui existent déjà? Ici comme ailleurs, la table rase s'impose.

Mais Sieyès trouve des inspireurs. L'organisation du territoire en circonscriptions nouvelles avait beaucoup préoccupé les Physiocrates. Déjà Turgot (1) avait préconisé une superposition d'assemblées correspondant à des divisions nouvelles : assemblées de paroisses et de villes, assemblées d'arrondissements, assemblée fédérale du royaume. L'idée d'un partage égal de la France avait été développée par Le Trosne dans son livre *L'Administration provinciale et la réforme de*

l'impôt. A la veille de la Révolution, Condorcet avait publié un volumineux *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, où il reprenait les thèses de l'école, dont l'une comportait notamment la création de « grandes communes », où Sieyès verra un moyen propre à favoriser le développement de l'esprit public et à alimenter par des ressources suffisantes les travaux publics indispensables.

C'est en tout cas sur une base territoriale uniforme que reposeront l'organisation politique, l'organisation administrative et l'organisation municipale. Chaque division doit servir en même temps à la fonction du Corps législatif et à celle des diverses classes d'assemblées administratives.

La terminologie de Sieyès ne coïncide que partiellement avec celle que les Assemblées françaises successives ont retenue.

Sa division inférieure est le canton. Au-dessus de lui, la commune. Au-dessus d'elle, le département. Mais, en réalité, c'est la distinction des départements qui est l'origine de tout le système. Pour la justifier, Sieyès expose les principes d'une répartition idéale, que la réalité conduit ensuite à retoucher dans les détails (1).

On prend la grande carte des triangles de Cassini. En adoptant Paris pour centre, on forme un carré parfait de 18 lieues sur 18. Ces 324 lieues carrées forment un département territorial. Sur chaque côté de ce premier carré, on en forme un autre de même surface, et ainsi de suite jusqu'aux frontières. En approchant des frontières, on n'obtiendra plus de carrés parfaits, mais on délimitera toujours des surfaces aussi voisines que possible des 324 lieues carrées. Il est vraisemblable qu'on obtiendra ainsi 80 départements. On pourra ajouter une unité pour la Corse. Quant aux possessions d'outre-mer, il vaut peut-être mieux qu'elles aient sur leur territoire une représentation coloniale et qu'elles se bornent à envoyer une « députation fédérale » auprès de la métropole.

Ainsi, on ne tient compte dans cette division territoriale que de la pure logique. Aussi bien, entre la grande Nation et les individus, n'existe-t-il que des groupements arbitraires : on ne saurait tendre qu'à un plan rationnel et commode, ce qui est la même chose.

Mais Sieyès ne s'abandonne pas sans retour à cette ivresse géométrique. Il sait bien qu'on ne manquerait pas de l'accuser de vouloir couper les maisons ou les clochers en deux. Il va accommoder ce plan parfait aux habitudes et aux besoins que la pratique révèle. A cet effet, il prend des cartes divisées les unes par généralités, les autres par provinces, les autres par bailliages, etc. Il va même dans sa condescendance jusqu'à se servir des cartes dites de l'Académie, où les plus petites paroisses sont indiquées. En s'aidant de ces instruments divers, il tracera le plus près possible des divisions géométriques les limites véritables. Tous les carrés prendront des formes irrégulières, cesseront d'être des carrés ; mais on s'écartera le moins possible des superficies

prévues. Ajoutons qu^e, pour cet aménagement, les représentants locaux seront encore consultés.

Chaque département est partagé ensuite en 9 communes, de 36 lieues carrées autant que possible. Cette nouvelle division géométrique ne sert que de règle directrice. La même procédure recommence pour une délimitation définitive. Enfin, chaque commune est à son tour divisée en 9 cantons de 4 lieues carrées en principe. On a ainsi, pour la France continentale, 720 communes et 6 480 cantons.

Contre les départements, on fait valoir leur multiplicité trop grande. Sieyès les défend par cet argument inattendu que le morcellement territorial est favorable à la liberté. L'existence d'un petit nombre seulement de grandes divisions favorise selon lui les entreprises arbitraires de l'autorité (1).

La division nouvelle est plus favorable encore à l'unité morale de la Nation. On ne cessera pas d'être Breton ou d'être Provençal, mais on deviendra Français. Nous porterons tous ce nom un jour et l'on pourra « s'en glorifier ailleurs qu'au théâtre », lorsqu'il désignera « un homme libre » (2). Il est concevable au surplus, si deux ou trois provinces conservent des prétentions routinières (la Bretagne par exemple), que l'on respecte leurs limites, sauf à créer plusieurs départements à l'intérieur de ces limites. Mais que ces égards pour des préjugés puérils ne se multiplient pas ! Sieyès sent déjà que devant les protestations de tous les intérêts particuliers froissés, la belle harmonie mathématique de son plan risque de s'évanouir !

Que deviendront plus tard dans l'esprit de Sieyès toutes les divisions qu'il avait conçues en 1789 ? Des cantons il ne sera plus guère question. À l'idée des grandes communes ou arrondissements communaux, il était encore fidèle en l'an VIII : c'était, pour la confection des listes de notabilité, l'assise inférieure. Quant aux départements, Boulay ne nous dit pas qu'il en ait modifié alors l'étendue. On peut toutefois se demander si, à un moment du moins, il n'y avait pas songé. Quelques indices tendraient à le faire croire. Dans le plan exposé par Mignet, on voit réapparaître le mot province, qui évoque par lui-même l'idée d'une division plus large. Sans doute Mignet dit *province ou département* (3) ; mais les provinces ou départements seront le siège des *préfectures populaires*. Or, précisément, le fameux article paru dans le *Moniteur* du 10 frimaire an VIII parle de vingt-cinq grandes préfectures. On pourrait en conclure avec une ombre de vraisemblance que Sieyès, à des fins de concentration et d'autorité, aurait envisagé le groupement des départements français en unités moins nombreuses.

II. — L'ORGANISATION ÉLECTIVE.

En ce qui concerne la désignation des représentants, on passe peu à peu du choix opéré par un corps électoral restreint, qui est le régime

proposé en 1789, à l'établissement de simples listes de notabilité ou de confiance, sur lesquelles l'autorité prend à son gré les titulaires des diverses fonctions.

La base de tout l'édifice politique, ce sont les assemblées primaires, organisation élémentaire du peuple. Elles doivent être formées de la totalité des citoyens actifs, estimés au sixième de la population, c'est-à-dire à 4 400 000 (1).

Les citoyens actifs sont précisément ceux qui ont « droit à prendre une part active dans la formation des pouvoirs publics ». Ici, on a accusé Sieyès d'avoir inventé le suffrage censitaire, ploutocratique ou tout au moins bourgeois, qui a été la grande pensée de l'Assemblée constituante et qui devait réapparaître avec éclat sous la monarchie constitutionnelle, de 1814 à 1848. Le reproche n'a aucun fondement. La pensée de Sieyès a été utilisée, déformée au bénéfice d'un régime politique assurant la prépondérance des propriétaires. Mais son orientation vraie est très différente. Pour Sieyès, l'aptitude électorale ne se mesure pas à la fortune, elle se mesure à la capacité intellectuelle et à un élément volontaire que l'on peut appeler le civisme, à savoir l'intérêt spontanément pris aux affaires publiques. C'est ce que vont faire apparaître les détails du système. L'inspiration de Sieyès n'est nullement antipopulaire. On ne saurait seulement oublier que l'organisation sociale qu'il recommande est représentative, qu'elle suppose en conséquence une série de triages agencés au mieux, qu'elle tourne le dos à la démocratie directe, c'est-à-dire au gouvernement du peuple par lui-même, qui est une « absurdité ». Il n'en est pas moins vrai que dans son régime électoral il y a des idées que nous qualifierions aujourd'hui d'« avancées » — si avancées qu'elles ne sont pas toutes réalisées encore.

En fait, une distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs n'existe-t-elle pas sous toutes les législations ? Un suffrage rigoureusement universel n'est-il pas une rigoureuse impossibilité ?

On ne vote en France qu'à vingt et un ans, âge que Sieyès n'exigeait qu'à titre provisoire. La doctrine moderne du suffrage prétendument universel affirme bien, il est vrai, que les mineurs, s'ils ne possèdent pas l'exercice du droit de vote, en ont du moins la jouissance : ils ont vocation à voter ; cette vocation est simplement suspendue jusqu'à ce qu'ils réalisent la condition d'âge prévue par la loi. La jurisprudence en tire certaines conséquences pratiques, à la vérité minimales. Mais ces distinctions subtiles ne changent rien au fond des choses. Le fait brutal demeure que de nombreux individus sont exclus des urnes.

D'autres catégories encore se trouvent privées de pouvoir électoral. La législation française de la Troisième République refuse aux femmes la jouissance du droit de vote. Or, sur ce point, Sieyès formule à plusieurs reprises un regret : il s'indigne même que l'état présent des mœurs soustraie la femme à toute activité civique ; il se refuse à considérer cette situation autrement que comme provisoire ! « ... On voit des femmes appelées à porter la couronne ; et, par une contradiction

bizarre, on ne permettrait nulle part de les compter parmi les citoyens actifs, dit-il dans ses *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* (1); comme si la saine politique ne devait pas toujours tendre à accroître de plus en plus le nombre proportionnel des vrais citoyens ou comme s'il était impossible à une femme d'être jamais d'aucune utilité à la chose publique. »

Il y a donc un féminisme de Sieyès, moins connu que celui de Condorcet, mais qui le rejoint. Condorcet d'ailleurs qui dès 1787, dans ses *Lettres d'un bourgeois de Newhaven*, avait, sur le terrain du droit naturel, soutenu l'admission des femmes, en qualité d'êtres sensibles, dans le corps électoral, a réservé la question lorsqu'il a élaboré un plan constitutionnel. Il a cédé lui aussi au préjugé, stigmatisé par Sieyès, qui veut qu'on retranche des assemblées primaires au moins la moitié de la population totale.

Est-il permis d'autre part « de considérer comme citoyens les mendians, les vagabonds volontaires ou les non-domiciliés, ceux enfin qu'une dépendance *servile* tient attachés non à un travail quelconque, mais aux volontés arbitraires d'un maître? » Sieyès énumère ainsi des motifs d'exclusion que le droit positif a, dans une certaine période, retenus, mais qui ont disparu de nos jours. Le théoricien du droit populaire les croyait aussi appelés provisoirement par l'état des mœurs. Il faisait valoir la différence entre les sociétés que l'Antiquité avait connues et les sociétés modernes. Chez les Anciens, la servitude d'un grand nombre d'individus avait pour effet, disait-il, d'épurer les classes libres. Il en résultait que tout homme libre pouvait être citoyen actif. De nos jours, la base de l'association est heureusement plus large, les principes sont plus humains, la protection de la loi est égale pour tous. Mais, précisément parce que le « civiciat » embrasse tous les étages de l'édifice social, il y a beaucoup d'hommes qui demeurent « bien plus étrangers par leur intelligence et par leurs sentiments aux intérêts de l'association que ne pouvaient l'être les citoyens les moins estimés des anciens États libres (2) ». Il subsiste en d'autres termes un résidu de citoyens « par le droit » qui ne le sont point « par le fait ». Certains individus, d'ailleurs « valides en force physique » mais étrangers à toute idée sociale, sont hors d'état de prendre une part active à la chose publique. Sans les distinguer personnellement (c'est sans doute aux indignes que Sieyès réservait l'exclusion personnelle), il faut les écarter par catégories de l'exercice des droits politiques. — Cette exclusion qui ne vise pas les individus en tant que tels, n'a aucun caractère définitif. Il appartient même à une bonne constitution et à une bonne législation de réduire progressivement à zéro la classe dont il s'agit. « L'égalité des droits politiques est un principe fondamental », déclare l'*Exposition raisonnée*. Elle est aussi sacrée que celle des droits civils; de l'inégalité des droits politiques sortiraient bientôt les privilèges (3) ». En conséquence, le droit électoral

ne semble pas être fixé *ne varietur*. Dans sa réponse aux gens de maison du 12 juin 1790, Sieyès parlait de la « suspension momentanée » de leurs droits. Il explique qu'il ne saurait être question de méconnaître l'égalité. On a pensé seulement que la « sensibilité » des domestiques, l'affection hautement « estimable » qu'ils portent à leurs maîtres les priveraient d'une suffisante indépendance. D'où la précaution prise dans l'intérêt général, et par conséquent dans l'intérêt des domestiques eux-mêmes.

Pas davantage les étrangers ne semblent pouvoir faire partie du corps électoral. Quel intérêt ont-ils dans la Nation ? Où sont à l'heure actuelle les législations qui admettent les étrangers à voter ? Cependant, cette exclusion non plus n'est pas, pour Sieyès, irrémédiable. Il n'exige pas pour l'étranger la naturalisation : il suffira que l'étranger se fasse adopter dans une commune française, ce qui prouvera le domicile et remplacera les lettres de naturalisation (1). Ces dispositions hardies mettent l'accent sur le caractère volontaire de la participation aux affaires publiques. On les retrouve dans le projet constitutionnel de Condorcet, d'après lequel « tout homme âgé de vingt et un ans accomplis qui se sera fait inscrire sur le tableau civique d'une assemblée primaire et qui aura résidé depuis, pendant une année sans interruption, sur le territoire français est citoyen de la République (2) ». Elles ouvrent des perspectives de cosmopolitisme devant lesquelles les générations ultérieures ont reculé.

Mais une phrase mal comprise, une idée mal interprétée ont beaucoup fait pour discréditer le système électoral de Sieyès en lui donnant des apparences de conservatisme étroit. Il exclut en effet « ceux qui ne contribuent en rien à soutenir l'établissement public » ; pas plus que les catégories précédentes, ils ne doivent « influencer activement sur la chose publique » ; et la raison qu'il en donne, c'est que ceux là seuls qui contribuent à l'établissement public sont « comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale (3) ». Ces termes ont fait scandale. De là à dire que Sieyès voulait organiser le suffrage des riches, il n'y avait qu'un pas. Si on l'avait lu attentivement, on se serait aperçu que, dans sa pensée, la participation aux droits politiques devait dépendre non d'une contribution forcée à sens ploutocratique, mais d'un tribut volontaire, à signification éducative et morale. La commission n'avait pas osé proposer ce système et s'était rabattue sur l'exigence d'une contribution forcée correspondant à la valeur locale de trois journées de travail. Puis, sur ce cens modique, on en greffa d'autres, plus graves : le marc d'argent des éligibles, et plus tard, lors de la suppression du marc d'argent, une contribution élevée pour les électeurs du second degré. Mais ce n'est pas Sieyès qui avait orienté ses collègues dans cette voie. Et, en l'an VIII, lorsqu'on voulut s'enfoncer à nouveau dans le régime censitaire, en dépit des tendances conservatrices qui le gagnaient, il protesta avec vigueur au nom des principes et fit écarter à une grande majorité, par les commissions réunies dans le salon de Bonaparte, le retour (dans un sens d'aggravation d'ailleurs) aux idées qui avaient inspiré la Constituante. Il ne voulait point que la formation des listes

fût « assujettie à un tarif des fortunes (1) », considérant cette idée comme entachée d'*aristocratie*.

Sieyès cherche à coup sûr une élite, mais il ne veut pas d'une fausse élite imposée par le hasard. « Si le temps n'est pas venu d'établir généralement le tribut volontaire et *civique*, lit-on dans les *Observations*, il est difficile pourtant de ne pas sentir que ce don libre peut offrir de grands secours dans une bonne constitution, comme il peut lui être infiniment utile en la défendant en quelque sorte d'une influence dangereuse, là où n'est pas encore une éducation nationale (2). » Mais c'est surtout dans *Quelques idées de constitution applicables à la Ville de Paris* que Sieyès analyse et justifie la notion du tribut civique « libre et volontaire ». Il s'agit bien, comme le dit l'article 6 du chapitre 1, de régler le nombre des citoyens actifs « suivant le zèle et la capacité que les Français montreront à exercer leurs droits politiques ». La taxe doit être la plus petite possible. Sieyès propose 3 livres. Ceux qui ne voudraient pas se faire inscrire et payer cette légère somme n'auraient pas véritablement envie de venir voter à l'assemblée comitiale. Pour les éligibles, on exigera 12 livres. Il y aura ainsi un grand et un petit tribut. — Le tribut civique avait encore une autre destination, sur laquelle Sieyès ne s'est que sommairement expliqué. Il estimait que le tribut devait être une ressource fiscale et il envisageait un accroissement graduel de cette ressource, dû au développement du civisme. Il y voyait même le seul moyen de subvenir à la dépense de « nouveaux établissements ». Ainsi, on renverserait l'esprit d'économie qui pourrait « influencer un peu trop sur l'essence d'une nouvelle constitution » ; on tirerait de la constitution elle-même les fonds nécessaires à son maintien (3).

Mais ce qui montre encore que le système de Sieyès était orienté vers le régime capacitaire plus que vers le régime censitaire, ce sont les conditions auxquelles il songe, pour l'avenir, à soumettre les électeurs. « Lorsqu'une éducation nationale et de nouveaux intérêts auront amélioré l'espèce humaine en France », on pourra se montrer plus sévère pour l'admission des citoyens actifs. Ils devront prouver qu'ils ne sont point étrangers aux connaissances sociales, qu'ils ne sont pas inhabiles à tout travail, etc. Il faudra enfin être domicilié et payer le tribut annuel au moins pour la seconde fois (art. 7) (4). En d'autres termes, l'exigence d'un attachement réel à la chose publique sera renforcée : la preuve de l'aptitude intellectuelle et du zèle volontaire sera rendue plus difficile. Ce n'est pas du droit antipopulaire. C'est un régime électoral d'éducation civique.

Il résulte de tous les développements qui précèdent que, dans la pensée de Sieyès, le droit électoral n'est certainement pas une prérogative qui appartienne à l'individu dans son intérêt personnel, pour le développement de ses fins propres. Le droit électoral s'oppose précisément, comme droit politique, à la masse des droits individuels. C'est

un moyen employé par la société pour garantir au mieux le libre développement des individus, but de tout établissement public. Le titulaire du droit électoral n'est par suite que le représentant de l'unité nationale. Il n'agit pas en son nom propre. Il est investi d'un pouvoir public, c'est-à-dire d'une fonction.

Les aptitudes électorales feront l'objet d'une constatation régulière. C'est ici que l'assemblée primaire intervient comme corps. Elle sera chargée de dresser le tableau civique et de le tenir à jour. La réception des citoyens actifs, en raison de sa valeur éducative, devait être entourée d'une grande solennité — première application du culte révolutionnaire. Le comité de constitution cependant avait repoussé à cet égard les vues de Sieyès. Ce fut Mirabeau qui, à la séance du 28 octobre 1789, les fit adopter par l'Assemblée dans les termes suivants : « L'Assemblée Nationale décrète qu'après l'organisation des municipalités, les assemblées primaires seront chargées de former un tableau des citoyens et d'y inscrire à un jour marqué par ordre d'âge tous les citoyens qui auront atteint l'âge de vingt et un ans, après leur avoir fait prêter le serment de fidélité aux lois de l'État et au roi. Et nul ne pourra être ni électeur ni éligible dans les assemblées primaires qu'il n'ait été inscrit sur ce tableau. » La proposition fut adoptée d'enthousiasme. Mirabeau d'ailleurs se référait expressément à Sieyès. Étienne Dumont se vante d'avoir rédigé le discours du tribun, après une conversation avec Sieyès chez Lubersac (1). « Cet acte, quand on saura tout le parti qu'on peut tirer du moral de l'homme, pour son bonheur, sera pour les familles des nouveaux citoyens, lit-on dans les *Observations*, et même pour l'assemblée primaire qui les recevra, un jour de réjouissance et un jour de fête (2). » Si les jeunes gens sont inscrits à vingt et un ans, c'est pour tenir compte des « vrais principes sociaux ». Encore cette fixation de la majorité politique peut-elle être considérée comme définitive? « Si l'on veut prévoir les grands effets d'une nouvelle éducation, il est bien difficile de ne pas supposer qu'un jour viendra où les citoyens à cet âge en sauront plus que nous avec nos quarante ans (3). » — Outre l'inscription des nationaux majeurs, les assemblées primaires procéderont à l'adoption des étrangers. « Ou il faut renoncer à croire aux progrès de l'esprit humain, ou il faut espérer qu'il deviendra très aisé à un étranger connu de se faire adopter dans une commune française (4). »

La seconde fonction de l'assemblée primaire ou comitiale sera de faire le tableau des éligibles pour la représentation, c'est-à-dire qu'elle désignera ceux de ses membres qui pourront siéger aux diverses assemblées (communale, provinciale, nationale et municipale). Sieyès entend exploiter ici l'émulation qui est le propre de l'âme humaine. Il faut exciter toutes les supériorités à concourir et par conséquent à se rendre populaires. La confection du tableau des éligibles sera le grand ressort politique du régime nouveau. Pour pouvoir être élu, il faudra figurer sur la liste depuis un an au moins.

Mais qui a le droit d'instituer a aussi celui de destituer. La radiation appartient à la même autorité que l'inscription : elle en est corrélatrice. Un citoyen qui cesse de mériter la confiance publique sera effacé de la liste. Ainsi seront déjouées l'intrigue et la surprise. Si même la minorité, choisissant un moment favorable, réussissait à replacer le radié sur le tableau, il n'en faudrait pas moins qu'une nouvelle année s'écoulât pour que l'aptitude fût recouvrée. Or, Sieyès pense que la plupart des révolutions dangereuses auraient été évitées « si l'on avait su mettre la minorité dans l'impossibilité de brusquer les moments (1) ». Ainsi apparaîtrait dès le début de sa carrière une préoccupation qui, les années venant, deviendra chez lui une véritable hantise : éviter la mainmise sur le pouvoir d'une coterie brouillonne ou d'un individu ambitieux, par une organisation rationnelle et humaine de l'ostracisme. — Entre la radiation et l'inscription, une seule différence : la majorité des deux tiers sera nécessaire au lieu de la majorité simple.

Mais quels seront les effets de la radiation ? Privera-t-elle de son mandat l'inscrit déjà élu, déjà en fonctions ? Lorsqu'un citoyen inscrit sur le tableau des éligibles, mais non employé, se trouve momentanément effacé, sa radiation n'intéresse que l'assemblée qui avait prononcé l'inscription ; aucune autre assemblée ne saurait s'en plaindre. Au contraire, un citoyen actuellement député, à quelque degré que ce soit, représente d'autres assemblées primaires ; le jeu des principes mêmes de la représentation ne commande-t-il pas en conséquence une solution opposée ? La radiation n'intéresse pas que l'assemblée d'origine. Pour sortir de cette difficulté, Sieyès distingue entre la radiation et la révocation. Un député ne peut être rayé du tableau sans être auparavant révoqué de sa députation. Cette révocation doit dépendre du corps auquel appartient l'élu. Est-elle applicable même aux membres de l'Assemblée Nationale ? C'est une question sur laquelle nous aurons à revenir. — La radiation n'empêche pas au surplus d'acquiescer un domicile ailleurs, de se faire admettre dans une autre assemblée primaire dont on réussira à conquérir l'audience. Ainsi, pas d'élimination qui dépasse son but : le système donne simplement libre cours au mécontentement, aux erreurs, aux révolutions de la confiance. En même temps, nul ostracisme sur terre n'est aussi doux (2).

Entre l'électorat et l'éligibilité, il y a donc une différence de nature. L'électorat, le civiciat actif, bien qu'il soit une fonction, ressemble à une propriété, en ce sens qu'il ne dépend que de conditions légales et qu'il est protégé par la loi. Pour le perdre il faut ou refuser de se soumettre aux conditions prescrites par la loi, ou « avoir commis de ces délits pour lesquels la loi retire sa protection et déclare qu'on a cessé d'être membre de l'association (3) ». Or, la perte d'une propriété suppose une sentence préalable prononcée par le pouvoir judiciaire. Au contraire, l'éligibilité ou majorat politique est révocable *ad nutum*, comme la confiance dont elle est le signe. La radiation est un acte libre, qu'on ne saurait assujettir à aucune règle.

La troisième fonction des assemblées primaires, c'est l'élection des représentants. Cette élection se fait d'abord compte tenu de la population seule, sur la base, comme nous venons de le voir, d'une rigoureuse égalité des droits politiques. L'inégalité politique entre les citoyens est en effet « la plus redoutable des maladies sociales ». Si elle venait à s'établir à l'intérieur des cellules qui composent la Nation, la Constitution tout entière serait altérée : on aurait rétabli le privilège, que l'on voulait précisément supprimer. Mais les assemblées primaires ne constituent dans l'édifice social que l'assise inférieure, revêtue de superstructures nombreuses. L'égalité individuelle étant respectée à la base, on pourra ultérieurement avoir égard à d'autres éléments que la population, lorsqu'il s'agira de fixer le nombre des représentants. La représentation sera fondée en outre sur la contribution, soit forcée, soit volontaire. L'impôt et le tribut volontaire sont les vrais créateurs et conservateurs de l'établissement public. Il est juste que la commune qui y fournit 20 millions ait plus d'influence que celle qui ne paie que 500 000 livres. Il y aura aussi l'élément superficie qui viendra corriger les autres et qu'à la vérité Sieyès justifie d'une manière assez empirique. Il explique qu'une sorte d'équilibre est nécessaire entre tous les membres de l'association et qu'il est un point au-dessous duquel on ne doit pas permettre au faible de descendre. Or, si l'on s'élève au-dessus de la formation initiale, où l'on voit s'associer des individus, les parties composantes de la Nation sont des collectivités (communes ou départements) indépendantes les unes des autres ; et, à ne considérer comme base de la représentation que les éléments personnels, on risquerait par exemple de priver l'île de Corse, fort étendue, mais à population et à contribution faibles, de la représentation à laquelle elle a droit (1). — Ici, il est permis de trouver l'argumentation de Sieyès très confuse, et même contraire à ses propres principes. Car il paraît oublier que les divisions dont il parle et entre lesquelles une rigoureuse égalité n'a pu être établie n'existent, selon la rigueur de son système, que par la loi qui les crée. Les parties composantes de la Nation, ce sont les individus. Toutes les collectivités publiques répandues à travers le territoire, bien loin d'être des éléments originaires de la volonté nationale, n'en sont que des institutions et des émanations. Sieyès s'incline en réalité devant le fait, sacrifie à des préjugés courants, à des nécessités d'ordre politique. Il n'est plus dans sa propre ligne.

Quoi qu'il en soit, avec de légères retouches, les bases de Sieyès étaient devenues celles du comité. Celui-ci avait admis une représentation à raison du territoire, une représentation à raison de la population, une représentation à raison de la contribution, c'est-à-dire de l'impôt. Il avait, en revanche, éliminé le tribut civique.

Le siège de l'assemblée primaire est le canton. Mais entre celui-ci et celle-là il n'y a pas correspondance rigoureuse.

On peut estimer le nombre total des citoyens actifs au sixième de la population environ. Si la population du royaume était également répartie, 26 millions d'âmes donneraient, sur une superficie de 26 000 lieues carrées, 1 000 individus par lieue carrée. Les cantons étant de 4 lieues carrées, chacun devrait contenir 4 000 habitants et son assemblée primaire renfermer 666 citoyens actifs (plus une fraction!) Cette symétrie, hélas! n'existe pas dans la géographie réelle. Les cantons comprendront en général moins de 666 citoyens actifs; là où la population est surabondante, il y en aura plusieurs milliers. Il faudra cependant poser en règle que dans chaque canton il y aura une assemblée primaire, quelque réduit que soit le nombre de ses membres. Ce sera une raison pour que les hommes avides de jouer un rôle s'y établissent; la population y gagnera et l'intérêt général lui-même sera satisfait. Les cantons surpeuplés auront au contraire deux ou plusieurs assemblées primaires. Au total, il y en aura plus de 6 480 : il y en aura 8 530, chiffre auquel Sieyès et ses collègues du comité de constitution sont arrivés « en suivant des approximations assez combinées (1) ».

La tâche de ces organismes va être d'extraire de la nation la partie gouvernante, les 24 000 représentants qui, aux degrés divers de l'échelle, assureront ses destinées, car « l'intérêt commun, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une profession particulière (2) ». A cet égard, Sieyès, partisan de la gestion des affaires publiques par une élite d'initiés, est le promoteur très conscient d'un système appelé à une longue fortune. La politique est à ses yeux un métier, une technique spéciale. C'est le régime âprement critiqué par André Tardieu dans son livre *La profession parlementaire* et considéré par lui comme caractéristique de la vie française.

La représentation va connaître des degrés, soit dans l'ordre politique, soit dans l'ordre administratif, qui seront rigoureusement parallèles. Et c'est même parce que, dans l'ordre administratif, il faut une cascade d'autorités pour relier le pouvoir exécutif à la masse des citoyens qu'il faudra aussi une ascension par étapes jusqu'au Corps législatif. Une bonne constitution demande qu'à côté de chaque degré d'administration il existe au moins une fois l'année un corps de représentants capables de surveiller et de recevoir des comptes. Ce sera aussi le moyen de mettre en œuvre les trois bases de la représentation (territoire, population, contribution). D'où la double et savante gradation que Sieyès institue (3).

Les assemblées primaires députent directement à l'assemblée de leur commune à raison d'un membre par 200 votants. L'assemblée communale choisit ses députés pour le département parmi tous les citoyens éligibles de la commune. Chaque assemblée de département sera composée de 81 membres issus des assemblées communales, et dont un tiers sera député en raison du territoire, un tiers en raison de la population active, un tiers en proportion de la contribution. Les

assemblées de départements formeront par leurs députés l'Assemblée nationale; celle-ci sera composée de 720 membres, dont 240 seront envoyés à raison du territoire, 240 à raison de la population, 240 à raison de la contribution. Ainsi, l'élection des législateurs aura lieu à trois degrés. Sieyès représentait cette complication non comme le résultat d'un choix, mais comme une nécessité : il faut un long levier pour soulever une masse de 26 millions d'âmes. Consolons-nous cependant d'habiter un « immense empire » : les petits États sont davantage exposés au fléau de la guerre et moins capables de se procurer des ressources pour ces « utiles travaux publics qui exigent de grands efforts » (1). Au surplus, la complication n'est à ses yeux qu'un signe de perfection. L'homme lui-même n'est l'animal le plus parfait que parce qu'il est le plus composé.

Craindrait-on que l'esprit des premiers commettants ne se perdît à travers deux intermédiaires? Pour y parer, on peut imaginer de transporter aux assemblées primaires l'élection des députés à l'assemblée de département. Dans cette hypothèse, les comices feraient dans l'ordre de la représentation nationale deux élections, l'une pour former l'assemblée communale, l'autre pour former l'assemblée de département. Pour parvenir à faire cette seconde élection sans manquer à la loi proportionnelle qui régit les députations communales, on partagera également entre les assemblées primaires d'une commune le nombre total des députés qu'elle a le droit d'envoyer. Afin que le partage soit véritablement égal entre les comices de la même commune, on attribuera d'abord un député à chaque assemblée primaire; ensuite on recommencera jusqu'à ce que le nombre total des députés soit épuisé. Comme le dernier tour vraisemblablement ne sera pas complet, on prendra le parti d'appeler successivement au partage annuel de cette dernière quantité celles des assemblées primaires qui n'en ont pas bénéficié l'année ou les années précédentes. Ainsi le nombre total des députés à nommer par les 9 communes se distribuera d'emblée entre elles suivant la règle proportionnelle admise. Cette variante, à laquelle Sieyès ne voit pas d'inconvénient, aura naturellement pour effet de supprimer un des degrés intermédiaires en ce qui concerne l'élection des représentants. Ce degré subsistera toutefois, non seulement dans l'ordre administratif, mais encore pour le contrôle de l'administration.

Sur la nature et l'étendue du contrôle par les assemblées locales, Sieyès ne s'explique dans les *Observations* qu'en quelques lignes. Le rôle de ces assemblées est essentiellement électoral. A ce titre, elles ne sont point permanentes. Cependant, elles nomment des directoires, comparables aux commissions intermédiaires des assemblées provinciales, qui suivront les affaires en leur absence et dont la compétence portera sur les questions d'impôt et de milices.

Par ailleurs, elles possèdent une attribution importante, où nous

trouvons en germe certaines idées centrales de l'an VIII : elles dressent le tableau des éligibles pour l'administration dans l'étendue de leur ressort. Dans la brochure sur la *Ville de Paris*, Sieyès écrit dès 1789 cette phrase significative : « Les citoyens ne nommeront point les officiers publics, mais il ne sera nommé que des gens de leur choix » (1). Ce sont déjà les deux principes qu'en l'an VIII Sieyès dictera à Boulay de la Meurthe sous la forme suivante : 1^o *Nul ne doit être revêtu d'une fonction publique que par la confiance de ceux sur lesquels doit s'exercer cette fonction*; 2^o *Nul ne doit être nommé fonctionnaire par ceux sur lesquels doit peser son autorité*. La seule différence, c'est qu'en l'an VIII ces règles sont généralisées au point de supprimer toute élection proprement dite. Mais le système est déjà entièrement exposé en 1789 pour les emplois administratifs. A tous les degrés, une assemblée issue du corps électoral propose; la nomination est faite aux degrés inférieurs par les chefs hiérarchiques directs; au degré supérieur, c'est le roi qui désigne les titulaires des grands offices de l'Administration nationale sur une liste présentée par le Corps législatif.

La continuité est donc parfaite entre les formes successives du système. On représente volontiers Sieyès comme ayant cédé en l'an VIII à un vertige subit, comme ayant voulu confisquer le droit électoral en reniant tous ses principes antérieurs. Cette explication contredit les faits. La doctrine, en l'an VIII, se précise et s'accroît. Des conséquences nouvelles en sont tirées, que Sieyès ne paraissait pas avoir aperçues tout d'abord. Mais on n'y trouve aucune donnée inédite, aucun subterfuge inavouable. Sieyès se borne à appliquer à tous les représentants la règle qu'il avait précédemment dégagée pour les administrateurs. Il peut le faire d'autant plus facilement qu'il n'y a jamais eu pour lui aucune différence de nature entre les députés et les fonctionnaires, les uns et les autres étant à ses yeux des représentants de la communauté nationale. Mais, en 1789, Sieyès emploie surtout le terme de représentant, et, en l'an VIII, celui de fonctionnaire : il change simplement l'accent de place.

Le système de l'an VIII est bien connu. Mais, comme on l'expose toujours sans le rattacher à ses antécédents, il produit l'effet d'on ne sait quelle machine monstrueuse, uniquement destinée à anéantir les droits de la Nation. Encore faut-il ajouter que l'entourage l'a aggravé de dispositions annexes, propres à le rendre moins intelligible et plus odieux.

En l'an VIII, comme en 1789, les assemblées primaires jouent un rôle essentiel dans l'organisation politique et dans l'organisation administrative. Bien que l'Assemblée constituante ait rejeté les grandes communes ou arrondissements communaux de 36 à 40 lieues carrées chacun, entre lesquels devaient être divisés les départements, Sieyès y revient dans ses entretiens avec Boulay de la Meurthe. Les citoyens de

chaque arrondissement, réunis de la manière « qui leur serait la plus commode pour la facilité des communications et de l'élection » (1), doivent se réduire d'abord au dixième d'entre eux en formant une liste de ceux de leurs concitoyens du ressort qui leur inspirent le plus de confiance. Supposons la France composée de 30 millions d'habitants (évaluation un peu plus élevée qu'en 1789); diminuons les non-citoyens (femmes, mineurs, etc.), il restera environ 6 millions d'individus. L'ensemble des listes de confiance communales, qui en représente le dixième, comprendra donc 600 000 notabilités. — A leur tour les listes communales se réduiront au dixième par une procédure analogue, et il en résultera des listes départementales comprenant en tout 60 000 notabilités du second degré. Enfin, les listes départementales, par une nouvelle réduction au dixième, extrairont de leur sein une liste nationale unique. Ainsi l'on aura des tableaux d'éligibles pour les fonctions des divers ordres. Le tableau le plus élevé, toutefois, ne comprendra pas nécessairement 6 000 noms : ce chiffre ne sera pour lui qu'un maximum; le minimum sera de 5 400, parce qu'on reconnaîtra à une haute autorité constitutionnelle, le Collège des Conservateurs, chargé de publier la liste, un droit d'épuration susceptible de s'exercer dans les limites du dixième. — Dans ce système, la plus grande latitude est laissée à la confiance, comme le souligne Boulay de la Meurthe : il n'y a aucune condition d'éligibilité. Sieyès estimait que son système était vraiment républicain, au contraire d'un régime qui n'eût été fondé que sur le fait brutal de la fortune. Renonçant cette fois à faire admettre l'idée du tribut civique, dont il ne parlait même plus, l'ancien Constituant demeurait hostile à toute discrimination entre les individus selon le chiffre de leurs impôts.

On voit encore réapparaître en l'an VIII, sous une forme à peine différente, la mise à jour du tableau que nous avons décrite pour 1789 d'après les *Observations*. Chaque année, les listes devaient être soumises à la revision des citoyens qui les avaient formées; on effacerait ainsi les morts, ceux qui auraient changé de domicile politique et « tous ceux qui, pour une cause quelconque, auraient perdu la confiance de leurs concitoyens » (2). Des radiations pouvaient être prononcées. Mais, comme précédemment, elles n'avaient rien de brutal. Un citoyen rayé de la liste communale ne pouvait plus être employé dans les offices communaux du ressort. Mais il pouvait, semble-t-il, changer de commune, tenter sa chance ailleurs; et, si ce citoyen était lui-même porté, soit sur la liste départementale, soit sur la liste nationale, il ne pouvait plus en être effacé qu'à la majorité des voix des citoyens portés sur ces listes; si, pour cette épreuve, il croyait devoir changer de domicile politique, il avait un an pour le faire. C'est toujours l'idée d'ostracisme, qu'on retrouve d'un bout à l'autre de l'œuvre de Sieyès, et dont le fameux droit d'absorption exercé à l'encontre du plus haut magistrat de l'État ne sera que la manifestation la plus connue.

En revanche, la désignation même des représentants échappe aux

organes qui constatent avec une compétence exclusive leur aptitude.

Au fond, le système antérieur n'était pas théoriquement satisfaisant ; il reposait sur une fiction, en vertu de laquelle chaque assemblée électorale agissait non seulement pour elle-même, mais pour toutes les autres. Supposition chimérique, car un député élu par une assemblée aurait pu être repoussé par la majorité des assemblées. Ce qui avait conduit Sieyès à penser qu'une seule assemblée électorale supérieure était préférable à cette foule d'assemblées élémentaires (1).

Mais, pour d'autres raisons encore, la désignation ne peut venir que d'en haut. Non que Sieyès prétendît faire descendre l'autorité du ciel à la manière des partisans du droit divin. C'est du peuple, que médiatement ou immédiatement, devaient émaner tous les pouvoirs (2). L'inspirateur de la Constitution de l'an VIII n'a pas renié l'auteur du *Tiers État*. De plus en plus cependant, il voit dans le peuple non une multitude inorganique, conception qui nous ramènerait « à l'état sauvage », mais une unité organisée, pourvue par sa constitution même d'organes directeurs. Ce sont précisément ces organes les plus élevés qui expriment le mieux la volonté et la force populaires, sans lesquelles rien n'existerait. Ce sont eux qui incarnent au maximum le pouvoir, non pas certes n'importe quel pouvoir, non pas une autorité incontrôlée, mais le pouvoir national, donc le pouvoir légitime.

Il faut se remémorer ici l'évolution des idées de Sieyès sur le pouvoir constituant, torrent impétueux et brutal qui vient se canaliser dans une institution dominante : le Jury constitutionnaire ou Collège des Conservateurs, force de destruction qui donne naissance à une force d'ordre. De même le pouvoir de sélection, qui appartient aux citoyens et sans lequel le régime représentatif n'aurait plus aucune base populaire, doit se prolonger dans une désignation effective opérée par l'autorité supérieure. Cela est psychologiquement nécessaire car l'exercice d'une fonction publique exige de ceux sur qui elle s'exerce subordination et obéissance. Confier à ces derniers l'investiture personnelle du titulaire, c'est briser le ressort de la fonction publique. Si le fonctionnaire recevait d'eux le pouvoir, il serait à craindre qu'il ne l'exerçât que mollement, et même avec partialité, « s'étudiant à plaire à ceux de ses administrés qui auraient le plus d'influence dans les élections » (3). Choisi et installé par une autorité suprême, il sera indépendant de toutes ces influences particulières. En somme, l'officier public désigné par les électeurs sera le serviteur de la multitude et surtout des éléments les plus avides et les plus indiscrets, tandis que l'officier public investi par une autorité supérieure sera le serviteur de l'intérêt commun.

A tous les degrés donc, il faudra chercher la source du pouvoir au-dessus de lui. Les fonctionnaires de l'arrondissement seront nommés par les fonctionnaires départementaux : c'est le même principe qu'en 1789. Pour les fonctionnaires nationaux, la désignation appartiendra, lorsqu'il s'agira de l'ordre exécutif, au Grand Électeur, qui

remplace le roi de 1789, et, lorsqu'il s'agira de l'ordre législatif, au Collège des Conservateurs. Car il ne saurait y avoir de distinction radicale entre les diverses procurations nationales. L'autorité qui les confère peut varier; le mode de collation doit être identique.

S'agissant de l'ensemble des éligibles aux fonctions nationales, le Collège des Conservateurs avait au surplus, comme nous venons de le voir, des attributions considérables qui consistaient à examiner les listes, à les épurer le cas échéant, à les authentifier et à les publier (1).

Quant aux représentants de l'ordre législatif, le Collège, pour les désigner, observait les règles suivantes : il établissait un corps composé de 400 membres, dont un au moins serait pris dans chaque département : c'était le Corps législatif. Il en formait un autre composé d'autant de membres qu'il y avait de départements : c'était la tribune de pétition populaire. Le Collège avait enfin la désignation du Grand Électeur lui-même.

Ainsi, le pouvoir électoral était attiré vers le sommet de la Constitution, bien que Sieyès eût dit, à la veille de la Révolution, en parlant de l'assemblée des notables, qu'on avait eu le tort de commencer cet établissement « par les toits au lieu de le reposer sur ses fondements naturels, l'élection libre des peuples ». Mais la transformation était déjà incluse dans les premières méditations de Sieyès. Le résultat définitif qu'elle devait donner, tout en laissant une place moins grande à l'intervention populaire dans le choix des assemblées, lui réservait, pour celui des fonctionnaires de l'ordre exécutif, un rôle plus marqué qu'aucun des systèmes connus. Comme le note justement Thiers, c'était à la fois moins et plus que le régime représentatif classique (2).

A ce stade ultime Sieyès n'était arrivé que par une série de transitions. Dans le plan exposé par Mignet pour l'an VIII, mais sur des données, semble-t-il, antérieures, d'après le récit d'un membre de la Convention, on voit encore des collèges électoraux nommer directement, sinon les tribuns, qui sont les cent premiers membres de la liste nationale, du moins les membres du Corps législatif. Ces collèges électoraux étaient eux-mêmes issus de la nation active. Ils comprenaient dans chaque province ou département entre 300 et 1 000 membres et n'étaient renouvelés que tous les cinq ans.

A la théorie des élections et des listes de notabilité se rattache d'une manière directe la théorie de l'ostracisme, dont nous avons rencontré déjà des applications diverses, et qui trouvera dans le droit d'absorption de l'an VIII sa plus caractéristique expression.

Politique circonspect et ingénieux, Sieyès a toujours été hanté par l'idée d'éliminer sans bruit les individus dangereux pour la chose publique en raison de leur ambition et de leurs intrigues. Il a voulu rendre impossible le détournement dans un intérêt particulier de pouvoirs confiés dans l'intérêt général. A vrai dire, il a transporté dans tous les domaines des préoccupations de même ordre. Le Règlement

de la Société de 1789 contient à cet égard une disposition fort curieuse. On ne pouvait être reçu qu'au scrutin, mais un article ajoutait : « Il sera fait tous les ans un scrutin d'épreuve, à l'effet d'exclure de la Société les membres qui pourraient ne pas lui convenir. » La procédure prévue était entourée du plus grand secret et minutieusement réglementée. Il fallait la majorité pour décider s'il y avait lieu à une ou plusieurs exclusions et les neuf dixièmes des votants pour exclure un individu déterminé. Dans son *Aperçu d'une nouvelle organisation de la Justice et de la Police en France*, Sieyès allait organiser un scrutin d'épreuve contre les juges : il devait être fait tous les ans par le corps électoral du département. Chaque électeur votait blanc s'il ne désirait pas de changement ; sinon, il inscrivait sur son « billet » le nom du juge qu'il croyait le plus utile de déplacer. Si le résultat ne donnait de majorité contre aucun juge en particulier, il n'y avait pas de révocation (1). — Les dispositions précédemment étudiées concernant la radiation du tableau des éligibles se rattachent évidemment à la même veine, ainsi que les mesures envisagées pour la révocation des députés. Dans les *Observations*, Sieyès, se souvenant peut-être de Montesquieu, déclare que l'esprit d'ostracisme est naturel et nécessaire aux hommes réunis. Les effets de l'ostracisme moderne doivent, d'après lui, être limités à la fonction même dont l'exercice l'a provoqué. Il laissera intacts les autres droits. C'est la théorie de 1789 et celle de l'an VIII. Mais, dans l'intervalle, se place une période passionnelle où Sieyès considère l'ostracisme sous la forme antique du bannissement. Gohier, Billaud-Varenne et d'autres lui ont fait une réputation de proscripteur farouche. Le bannissement valait mieux, après tout, que la guillotine et pouvait être présenté, à la rigueur, comme une atténuation de châtimens récents encore. Mais il est clair que nous sortons ici de la théorie constitutionnelle....

L'ostracisme perfectionné et adouci de l'an VIII portera le nom d'absorption. Il consiste à frapper le citoyen dangereux en le destituant de la fonction qu'il exerce, mais aussi à l'intégrer dans un autre corps, de manière à le paralyser définitivement, tout en lui assurant une situation honorable et matériellement avantageuse. Cette attribution célèbre du Collège des Conservateurs est le comble du raffinement en matière de précautions à l'égard des hommes. Elle est surtout connue par l'usage auquel elle était destinée contre le Grand Électeur. Mais elle a dans le système de Sieyès une portée générale. Le plan de Mignet donne au Jury constitutionnaire la faculté d'absorber « ceux qui sont dans le Gouvernement ou dans le Tribunat (2) ». Les formules du *Moniteur* et de Boulay sont plus larges encore. Le *Moniteur* déclare que le Jury fera toutes les élections attribuées au peuple et pourra destituer tous ceux qu'il aura choisis. Le Collège des Conservateurs pouvait, selon Boulay, user du droit d'absorption « dans tous les cas où l'exercice lui en paraîtrait nécessaire pour le maintien de la Constitution ». Était visé « tout homme qui, par ses talents, ses services, sa popularité et son

ambition, serait inquiétant pour la tranquillité publique et... l'ordre établi (1) ». Une fois admis dans le Collège, on ne pouvait plus « ni conserver, ni solliciter, ni obtenir une autre place, même en donnant sa démission ». C'était l'embaumement dans la magistrature la plus élevée de l'État, avec un aspect répressif d'incapacité pour toute autre fonction, mais aussi avec un aspect de « consécration perpétuelle au bien public dans la sphère de la vocation et des attributions de ce corps ». Ainsi Sieyès pensait avoir réuni les avantages et évité les inconvénients de l'ostracisme ancien : il avait organisé en effet le bannissement dans le sanctuaire même de la Constitution!

Cette suprême invention de sa technique constitutionnelle l'a exposé aux plaisanteries de Bonaparte sur le « cochon à l'engrais ». Elle n'a pas été comprise non plus des contemporains. Boulay lui-même abandonna Sieyès sur ce point et démontra devant les commissions que le droit d'absorption était contraire au génie du régime représentatif. Accusation sans réplique, par laquelle il opposait le maître à lui-même. Selon Boulay, on ne pouvait confier ce pouvoir redoutable au Sénat, car c'eût été lui permettre de désorganiser l'État. Un régime représentatif repose nécessairement sur un certain morcellement des pouvoirs. L'ostracisme confié à une seule des institutions de ce régime la mettrait à même de démanteler toutes les autres. Il n'y avait là rien de commun avec l'ostracisme des démocraties anciennes, où cette faculté redoutable pouvait être normalement réservée au peuple exerçant lui-même la souveraineté (2). Par cette attaque directe, Boulay ne faisait d'ailleurs que voler au secours de la victoire, car le droit d'absorption était déjà condamné par l'opposition, tour à tour véhémement et narquoise, du général. Il déclare lui-même qu'il prévint ainsi un débat extrêmement fâcheux et que Sieyès n'insista point.

III. — L'ORGANISATION LÉGISLATIVE.

Aux hommes du XVIII^e siècle, soucieux d'établir en France une autorité législative délibérante, s'offrait l'exemple britannique, que beaucoup adoptaient d'enthousiasme. Montesquieu et de Lolme avaient fait connaître et rendu populaires les institutions anglaises. Mais ce modèle, dont le prestige avait d'ailleurs subi en France des fluctuations diverses reflétant l'état des relations internationales, Sieyès le récuse avec la dernière énergie.

Contre le Parlement d'outre-Manche, il a d'abord l'argument général qu'il oppose à toutes les imitations historiques. A supposer que cette institution soit bonne, elle ne l'est que pour l'époque où elle a été inventée. Les Français d'aujourd'hui peuvent faire mieux. Si les Anglais n'ont pas été au-dessous des lumières de leur temps, ne restons pas au-dessous des lumières du nôtre; et rappelons-nous que « la véritable science de l'état de société ne date pas de loin ». En tout cas, l'an-

cienneté de la Constitution britannique ne prouve point par elle-même son excellence. Elle dure depuis cent ans, il est vrai — car Sieyès ne le fait remonter qu'à 1688 — mais, en fait d'institutions humaines, quelle est celle qui ne subsiste pas très longtemps, pour si mauvaise qu'elle soit? Le despotisme ne semble-t-il pas éternel dans la plus grande partie du monde? Enfin, la Constitution britannique est-elle même bonne? Ce chef-d'œuvre tant vanté résisterait-il à un examen impartial? N'est-il pas le produit du hasard plus que des lumières (1)?

C'est à la Chambre des Lords que Sieyès en veut surtout. Monument de superstition gothique, institution ridicule, il ne lui ménage aucun quolibet. Comment peut-on confier à la seule naissance une partie du pouvoir législatif? Si les rois sont devenus héréditaires pour que fussent évités les troubles qu'aurait occasionnés leur élection, la nomination d'un simple lord ne peut évidemment donner lieu aux mêmes craintes. En France, le système serait encore aggravé, du fait que la noblesse constitue un ordre distinct, investi de privilèges s'étendant jusqu'à l'ordre civil. Aussi la haute aristocratie française aspire-t-elle de toutes les puissances de son être à la création d'une Chambre haute calquée sur celle d'Angleterre. L'orgueil des trois ou quatre cents familles les plus distinguées en attend la consolidation de l'actuel état de choses. Ces familles se réjouissent aussi à penser qu'elles ne seraient plus confondues dans la foule des gentilshommes. Elles rejetteraient volontiers le reste des nobles dans la Chambre des Communes. Le Tiers serait doublement lésé (2).

Mais allons plus loin. La représentation nationale est-elle, au Parlement britannique, satisfaisante? Pourquoi cet organe législatif à trois branches, roi, lords, communes, dont un seul, le dernier, parle au nom de la Nation? Les seigneurs et le monarque, ne représentant pas la Nation, peuvent-ils être quelque chose dans le pouvoir législatif? N'est-ce point la Nation seule qui veut et qui se crée des lois?

Prétendra-t-on que la constitution anglaise est simple et ordonnée? Sieyès la trouve au contraire touffue. Il n'y voit qu'un « échafaudage prodigieux de précautions contre le désordre ». En d'autres termes, elle n'a que des vertus négatives. Il est au surplus habituel que les machines les plus compliquées précèdent « les véritables progrès de l'art social comme de tous les autres arts ». Toujours est-il que la nation et le roi lui-même restent, ou peu s'en faut, simples spectateurs dans le combat incessant dont le gouvernement est l'enjeu entre le ministère et l'aristocratie de l'opposition. Le roi adopte toujours le parti le plus fort. La nation redoute également l'un et l'autre parti. Il faut pour son salut que le combat dure. Elle soutient donc le plus faible afin qu'il ne soit pas complètement écrasé : elle est tranquille si les pouvoirs de l'État sont assez occupés de leurs différends pour qu'aucune tyrannie ne puisse s'abattre sur elle. Mais, si le peuple avait de véritables représentants, aurait-on besoin de cette *balance* des pouvoirs, qui n'est utile qu'à titre indirect?

Certes, les Anglais sont en avance sur nous : ils ont une constitution

et nous n'avons rien. Il n'en est pas moins vrai que l'art social de la Révolution française doit tourner le dos aux institutions britanniques, et ne chercher ses lumières que dans la raison. La transposition des mœurs d'outre-Manche sur notre sol ne peut aboutir qu'au lamentable spectacle de quelques hommes de robe et de finance disputant au ministère le crédit et les places. Sieyès aperçoit à l'horizon cette « minorité de la noblesse » dont les intrigues hanteront ses jours et ses nuits. Il voit s'y profiler par avance le visage exécré de Lameth. Aussi l'horreur du parlementarisme britannique est-elle, à travers toute son œuvre, l'une des constantes les plus remarquables. Sieyès croit qu'en Angleterre le roi est le maître du Parlement; et il n'a jamais aperçu le rôle de l'opposition dans les Assemblées. Il ne voit dans l'opposition anglaise qu'une antichambre disgraciée du roi, « fortement occupée à intriguer, à clabauder contre l'antichambre de service afin de rentrer à son tour dans les profits de la maison (1) ».

Le pouvoir législatif est à organiser à la française, c'est-à-dire selon les règles de la saine logique.

Les procédures électorales compliquées dont Sieyès traçait le plan au comité de constitution se couronnaient par la désignation d'une Chambre unique, organe de la volonté générale. L'Assemblée nationale est une et indivisible, comme il est dit dans l'arrêté du 17 juin. Elle est chargée seule d'interpréter le vœu commun, comme il est répété dans le *Dire sur le veto royal*. Sa majorité le traduira. Sieyès partage sur ce point les croyances et l'optimisme de Rousseau. La loi de la majorité est pour lui une « maxime incontestable ».

Sieyès est opposé à tout bicaméralisme, non seulement à l'institution d'une Chambre haute aristocratique, mais même à la création d'une seconde Chambre quelconque, investie dans les mêmes conditions que la première du pouvoir de décision et la doublant.

Ce n'est pas seulement l'attitude de 1789. Dans le *Discours du 2 thermidor*, Sieyès souligne encore « ce qu'il y a de superstitieux et de déshonorant pour l'humanité dans l'institution d'une chambre nobiliaire et d'une chambre théocratico-royale ». On entraverait ainsi la libre expression de la volonté du peuple. Et de deux choses l'une : ou bien l'on aboutirait à une inertie complète, ou bien le système initialement prévu s'altérerait, l'une des deux Chambres annihilant l'autre, celle qui ne possède aucun titre annulant peut-être celle qui les réunit tous. La représentation doit être *commune et égale*. Tout autre système ramènerait le privilège et la distinction des ordres. Sur cette pente, aucun moyen de s'arrêter. — Qu'est-il nécessaire par ailleurs, pour un énoncé qui ne peut pas varier, de former deux ou trois Chambres? C'est, au minimum, une organisation défectueuse du travail législatif. Pour employer la terminologie de l'époque, on ne saurait concevoir d'assemblée ayant le *veto* sur une autre assemblée; il n'y aurait là qu'une source de confusion et de désordre.

Pas davantage on ne saurait considérer le roi comme placé à l'intérieur du corps législatif et comme disposant à son égard d'un pouvoir d'inhibition quelconque. Sieyès, envisageant comme ses contemporains sous l'angle négatif le problème de la participation du monarque à la législation, y insiste longuement dans le *Dire sur le veto royal*. Il fait valoir que le droit d'empêcher n'est pas différent du droit de faire. Le roi, dépositaire de toutes les branches du pouvoir exécutif, ne saurait entrer comme partie intégrante dans la formation de la loi. Sa volonté individuelle ne saurait en valoir plusieurs. En tant qu'individu, le roi est réduit à son droit de vote dans l'une des assemblées primaires où tout citoyen actif est admis à porter son suffrage. En tant que chef de la Nation, en tant que premier citoyen, sa volonté ne change pas de nature. Au reste, l'exécution de la loi est postérieure à sa formation ; le pouvoir exécutif n'existe que par la loi ; il ne peut donc concourir à sa confection. Lui reconnaître un *veto* ne serait rien de moins que lui attribuer le pouvoir d'arrêter le « vœu national » ; il lancerait ainsi une lettre de cachet contre la nation entière (1).

Indépendante du roi, qui n'est que l'exécuteur de ses volontés, l'Assemblée nationale sera nécessairement permanente, c'est-à-dire qu'elle réglera avec autonomie la durée de ses sessions. Dès la veille de la Révolution, Sieyès avait formulé cette exigence. « Le législateur, lit-on dans les *Vues*, est fait pour donner la vie, le mouvement et la direction à tout ce qui est occupé de la chose publique. C'est à lui à veiller sans cesse aux besoins communs de la société... (2) » Comment le Corps législatif offrirait-il l'étrange spectacle d'un corps mourant périodiquement, pour ressusciter lorsqu'il plaît à un intérêt différent du sien de lui rendre la vie ?

De même, l'Assemblée doit élire son président. Mais Sieyès ne comprend pas plus que ses contemporains l'importance de cette magistrature : dans les *Délibérations* qui font suite à l'*Instruction* du duc d'Orléans, il envisage même une simple présidence hebdomadaire.

Pareillement, tout ce qui concerne la police de l'Assemblée devra être réglé par elle. Les députés nationaux ne seront point responsables devant le pouvoir exécutif de leurs paroles, écrits ou démarches relatifs aux affaires publiques. Il sera seulement pourvu à l'ordre intérieur par le règlement de l'Assemblée ; et celle-ci pourra livrer à la justice ordinaire, dans les conditions qu'elle aura elle-même fixées et après l'avoir exclu de son sein, le membre coupable.

Enfin, le Corps législatif doit être soustrait à l'influence de troupes dépendant du pouvoir exécutif. C'est notamment le sens de l'intervention de Sieyès à la séance du 8 juillet 1789 sur la motion de Mirabeau.

Est-ce à dire que Sieyès veuille soustraire le Corps législatif à toute dépendance et à toute règle modératrice ? A aucun moment, même dans sa jeunesse, il n'a professé la toute-puissance des Assemblées. Dans le *Dire sur le veto royal*, lorsqu'il revendique leur liberté à l'encontre du pouvoir royal, il rappelle leur sujétion à l'égard du pouvoir constituant.

La doctrine du despotisme législatif, qui a été si souvent considérée en France comme l'héritage de la Révolution, ne trouverait aucun point d'appui dans son œuvre. Comment en vérité le Parlement pourrait-il être souverain, quand la Nation ne l'est pas elle-même ?

La volonté de refréner l'action des législateurs se manifeste chez Sieyès de plusieurs manières. Il faut relever d'abord les conditions dans lesquelles il entend que les Assemblées soient renouvelées. Ici, la tendance est, d'un bout à l'autre, uniforme : Sieyès est le grand théoricien du renouvellement partiel. C'est une grave erreur, explique-t-il dans le *Dire sur le veto royal* (1), que de vouloir changer tous les membres d'une Assemblée au même moment. Il faut, certes, prendre des précautions contre le retour de l'aristocratie ; mais, ces précautions une fois prises, on ne saurait confondre avec le retour de l'aristocratie l'influence légitime de l'expérience. Le renouvellement intégral donne une législation par saccades ; le renouvellement partiel assure la continuité et la modération. Dès 1788, Sieyès pensait ainsi, comme s'il pressentait le danger de la puissance torrentielle incluse dans une consultation électorale généralisée. Le pouvoir législatif n'est pas le pouvoir constituant. Pour celui-ci, il faudrait bien envisager à chaque session le renouvellement total de ses membres. Mais ne galvaudons pas l'énergie nationale. Pour la confection des lois ordinaires, il suffira que les députés soient renouvelés annuellement par tiers, si l'on veut que le Corps législatif soit entretenu des besoins et des dernières opinions du peuple sans que la stabilité soit mise périodiquement en péril. C'est le système déjà développé dans les *Vues* et dans le *Tiers État*. Le *Dire sur le veto royal* ne fait que le reprendre.

A ce système, Sieyès est demeuré, par la suite, fidèle. C'est l'un des points sur lesquels il revenait le plus volontiers. Dans son projet de l'an VIII, le Corps législatif ne sera même soumis qu'au renouvellement par quart. L'influence qu'il a exercée à cet égard dans la seconde partie de la Révolution a été décisive. Le discours de Boulay à la fête du 1^{er} vendémiaire an VIII l'atteste en ce qui concerne la Constitution de l'an III, qui prévoyait le renouvellement par tiers des deux Conseils. Quant à la Constitution de l'an VIII, elle renchérit encore sur les derniers plans de Sieyès : elle fait le Corps législatif renouvelable par cinquième et le Tribunat également.

A la même idée se rattache la non-rééligibilité immédiate des députés, par laquelle on fait obstacle à la mainmise de certains individus sur les affaires publiques, en d'autres termes à la création d'un pouvoir législatif trop fort. Personne ne doit s'approprier le droit de faire la loi. Il faut rappeler effectivement à chacun qu'il n'en peut jamais être que le détenteur temporaire. Cette règle est toujours donnée par Sieyès comme le corollaire de la précédente (2).

Toutes ces applications partielles correspondent à un même désir de limiter les empiétements de la législature, de la mettre sous la

tutelle de la Nation. Pour assujettir au maximum les députés aux volontés de la Nation, Sieyès avait même songé à organiser la révocation du mandat. Dans les *Délibérations* (1), il explique que le droit de révoquer le mandataire ne peut être enlevé au commettant, bien que la réglementation en soit indispensable. Pour révoquer un député, il faudra que toutes les assemblées inférieures, qui ont concouru, médiatement ou immédiatement, à son élection, le demandent. Trois demandes seront donc nécessaires : celle de l'assemblée primaire, celle de l'assemblée communale et celle de l'assemblée de département. L'assemblée qui formera la première demande ne pourra le faire qu'à la majorité des trois quarts ; dans les autres la majorité ordinaire suffira. Mais la révocation ne pourra être définitivement prononcée que par l'Assemblée nationale elle-même, car le député révocable est le député de toute la France — à moins que la Constitution ne fixe des règles selon lesquelles un bailliage, compétent pour élire au nom de tous, le serait également pour révoquer au nom de tous ; la Constitution d'ailleurs pourrait fixer des principes plus sévères en ce qui concerne la révocation, requérir par exemple, sinon l'intervention de la totalité des bailliages, ce qui serait chimérique, du moins celle d'un certain nombre d'entre eux. En fin de compte, Sieyès hésite et reconnaît que l'exercice du droit de révocation accumule de grandes difficultés, puisque les assemblées électorales ne sont pas permanentes, et que ses inconvénients sont fort supérieurs à ses avantages ; si bien qu'il faut y voir, au total, une institution presque impraticable. — La tendance que révèle cette discussion de Sieyès avec lui-même vaut néanmoins d'être retenue.

Les éléments modérateurs les plus efficaces doivent être cherchés dans d'autres voies.

Tout d'abord, l'unité essentielle au Corps législatif n'empêche pas un sectionnement des délibérations. Qui dit unité de décision ne dit pas nécessairement unité de discussion. Personne ne conteste que, dans certains cas, il ne puisse être bon de revenir plusieurs fois sur le même sujet. Pourquoi les différentes délibérations n'auraient-elles pas lieu devant des divisions distinctes de l'Assemblée, de manière à anéantir l'influence de la même cause d'erreur, de précipitation ou de séduction oratoire ? Ces débats auraient lieu dans des salles séparées. Pour la détermination finale, on compterait les suffrages recueillis dans les différentes sections, si bien que tout se passerait comme si les députés avaient été réunis dans le même local.

Le système avait été exposé dans les *Vues* (2) comme une sorte de conciliation entre les délibérations par ordre et l'unification définitive de l'Assemblée. Toute matière importante devait être discutée, analysée et « réduite à ses moindres termes » dans l'assemblée générale ; les votes devaient être ensuite recueillis par sections. De cette manière, chacun aurait profité des lumières de tous ; en même temps, ceux qui

n'auraient pas osé élever la voix dans une réunion nombreuse le pourraient devant un auditoire plus restreint; et l'on éviterait le risque d'enthousiasme passionnel; on laisserait aux députés leur sagesse.

Ce moyen quelque peu empirique allait demeurer l'une des ressources chères à Sieyès pour obtenir dans les Assemblées ordre et pondération, pour produire tous les résultats heureux du bicaméralisme, sans aucun de ses inconvénients. Dans les *Vues*, il composait chaque section d'une trentaine d'opinants seulement. Dans le *Dire sur le veto royal* (1), il n'y a plus que deux ou trois sections. Dans le *Projet de déclaration volontaire* (2) du 17 juin 1791, elles se réduisent à deux. Aussi les accusations de bicaméralisme vont-elles se déchaîner. L'article où le mécanisme est visé a cependant pour titre *Sur l'unité du corps des représentants*. Il y est expliqué que la loi est l'expression de la volonté générale, énoncée par le corps des représentants de la Nation, que le corps des représentants, étant essentiellement un, ne peut pas se diviser de manière à former plusieurs *touts* ou chambres exerçant un veto l'une sur l'autre, *soit qu'on attribue à ces chambres les mêmes ou différentes fonctions relativement à la loi*. Un autre système est possible : il consiste à avoir deux sections ou comités, qui précisément n'aient pas ce pouvoir de veto, qui, établies pour une simple discussion séparée, ne puissent jamais se considérer comme formant deux *touts*, deux corps à part, mais seulement comme deux fractions d'un tout unique.

Ce procédé, que personne n'a compris, dont l'évocation n'a attiré à Sieyès que déconvenues et déboires, est-il, pour endiguer l'action législative, la seule panacée? Ne faut-il pas aller plus loin dans l'analyse? Sieyès disait, le 17 juin 1791, que l'unité du Corps législatif est violée s'il y a deux Chambres, même occupées à des fonctions différentes. Est-ce bien exact? — Non, répond le *Discours du 2 thermidor*. Il y a possibilité de distinguer les diverses opérations qui concourent à la formation de la loi; il y a possibilité de confier chacune d'elles à un organe différent. Proposer par exemple n'est point décider. Il peut, il doit y avoir un Tribunal à côté du Corps législatif.

Veut-on que tous les besoins du peuple soient pris en considération, que tous les moyens d'y pourvoir soient découverts et discutés? On recueillera tout ce qu'il pouvait y avoir de bon dans l'institution des sociétés appelées populaires, dans le mouvement si souvent tumultueux des pétitionnaires qui se sont pressés à la barre de l'Assemblée. On constituera ainsi une *tribune de propositions*, qui sera le *Tribunat du Peuple français*.

Le Corps législatif, organe de jugement, sera appelé à se prononcer sur les propositions du Tribunal. Mais ne se prononcera-t-il que sur elles? Par l'institution du Tribunal, on n'aura encore mis que la moitié des besoins du Peuple en représentation. Au fond, malgré ses distinctions antérieures entre la législation et l'exécution, Sieyès a toujours admis

une collaboration nécessaire des deux pouvoirs. Dans le *Dire sur le veto royal*, il refusait au roi toute participation directe à la législation ; mais il lui reconnaissait le pouvoir de *conseiller* la loi ; le roi demeurait extérieur à l'acte législatif ; il n'empêche qu'on le trouvait, en fait, avant lui comme on le trouvait après. L'exercice du pouvoir exécutif donne une expérience, procure des lumières qui peuvent être utiles au législateur. En 1789, Sieyès n'allait pas jusqu'à accorder au roi l'initiative : les idées régnantes sur une rigoureuse séparation des pouvoirs s'y opposaient trop fortement. A tout le moins reconnaissait-il que le législateur pouvait l'inviter à donner son avis. En l'an VIII, il fait un pas de plus. C'est que le temps est passé où le Gouvernement pouvait être regardé comme une institution antipopulaire. Aujourd'hui, tout est tellement fondu dans la Nation que les diverses parties de l'établissement public sont pour le peuple, que les besoins du gouvernement s'assimilent aux besoins des gouvernés, les prolongent ou les complètent. Le Peuple ne souffrirait-il pas si le Gouvernement n'avait pas tous les moyens nécessaires à l'exécution de la loi ? Il faudra donc placer le Gouvernement lui-même en représentation auprès du Corps législatif, face au Tribunat. C'est l'origine du Conseil d'État de l'an VIII. Proposition « effrayante », dira-t-on ? C'est que l'on confond le Gouvernement avec l'Exécutif. Il serait en effet sacrilège d'élever l'exécution de la loi au niveau de la loi elle-même. Mais l'activité gouvernementale déborde largement l'activité exécutive. Il y a là au fond deux pouvoirs différents : c'est ce que l'analyse fera également apparaître.

Entre les besoins des gouvernés et les besoins des gouvernants, c'est le Corps législatif qui prononcera. On pourra le faire unique sans crainte. Il sera, d'autre part, le corps le plus nombreux, vestige de son ancienne puissance. Mais, n'ayant qu'un jugement à formuler, il se bornera à suivre les discussions qui se dérouleront devant lui, sans y prendre part. Il exprimera la sentence du Peuple et jouera par conséquent un rôle important dans l'État, où il est placé au point central. Sieyès l'appelle le régulateur suprême de toutes les parties de l'établissement public. Mais ce rôle ne comporte de sa part aucune initiative. Semblable à un tribunal judiciaire bien constitué, le Corps législatif ne pourra jamais rendre un décret *du propre mouvement*. C'est que les besoins auxquels la législation répond ont été concentrés dans les deux ateliers de proposition qui représentent, l'un les gouvernants, et l'autre les gouvernés. Tout ce qui est aspiration nécessaire s'y fera sentir. En allant plus loin, en permettant au Corps législatif des décisions spontanées, on aboutirait certainement à l'excès et au désordre. Le progrès consiste à accentuer la division du travail, ce qui ne peut se faire qu'en séparant les procurations données aux différentes catégories de représentants. Les bonnes idées, les vues utiles arriveront toujours à la législature ; mais elles y arriveront canalisées, c'est-à-dire meilleures encore et plus utiles.

Entre le législateur et le juge, Sieyès aperçoit une analogie ; en

effet, l'ordre politique n'est-il pas appelé à se modeler sur l'ordre civil, la liberté artificiellement créée par l'établissement public sur la liberté naturelle qui appartient aux individus? Celle-ci représente un ordre stable, que l'autorité publique ne doit point bouleverser à tout propos, se contentant de rétablir les limites déplacées ou franchises, lorsqu'un trouble a été effectivement éprouvé et a donné lieu à une réclamation de la partie lésée. Mais l'individu ne saurait être forcé à faire valoir son droit. Il est libre s'il a la faculté de se plaindre et la certitude de trouver justice. Il cesse de l'être si le juge prétend lui faire droit sur une autre affaire. Avec un objet distinct, la liberté politique n'est pas d'une nature différente. Elle aussi représente un ordre où rien n'est arbitraire. Elle est donc intéressée à ce que le législateur n'ait pas le droit de supposer le besoin. On aperçoit ici la protection du citoyen contre l'intempérance, contre la surenchère législative des Assemblées. Idée profonde et nouvelle, application singulièrement opportune du vieux principe *quieta non movere*, par laquelle Sieyès semble anticiper sur l'avenir. Il sentait d'une manière aiguë que la fièvre légiférante n'est point l'état normal d'une société, que le progrès ne se mesure pas au mouvement, qu'une certaine fixité doit constituer la règle des rapports politiques, que toute réforme a besoin de produire les preuves de sa nécessité. « Vouloir rendre le Peuple, comme l'individu, plus libre qu'il ne sent le besoin de l'être, qu'il ne veut l'être, ce serait, au lieu de liberté, domination et servitude. » Ainsi sont condamnés par avance tous les entrepreneurs de bonheur public qui prétendent substituer leur jugement à celui des citoyens, leur imposer, sous prétexte d'améliorer leur sort, en réalité par intolérance, par tyrannie pure, des lois qu'ils ne demandent pas.

C'est également dans une pensée d'équilibre que Sieyès suggère en passant une composition nouvelle et assez inattendue du Corps législatif. Il indique comme une idée d'avenir qu'il faudrait y mettre en nombre à peu près égal des hommes voués à chacune des trois grandes industries d'où naît la prospérité sociale; industrie rurale, industrie citadine, et celle enfin « dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture de l'homme ». « Un jour viendra, dit le *Discours du 2 thermidor*, où l'on s'apercevra que ce sont là des questions importantes. » Ce bref passage a été, comme de juste, revendiqué par tous les partisans de la représentation des intérêts. En assurant dans le Corps législatif une place égale aux agriculteurs, aux commerçants et industriels, aux membres des professions libérales, Sieyès aurait encore dépassé son époque, lancé une idée féconde, que certaines constitutions ou certains projets modernes ont réalisée sous la forme d'une chambre professionnelle.

Pareille interprétation ne doit, semble-t-il, être accueillie qu'avec beaucoup de réserves. Mais, d'abord, comment cette doctrine du 2 ther-

midor peut-elle se concilier avec l'ensemble du système de Sieyès? A le rechercher, nous en apprécierons mieux la portée exacte.

Au premier abord, cette innovation semble contredire toutes les idées de l'auteur du *Tiers État*. Non sans doute qu'elle ressuscite la division des ordres. Il est bien clair qu'entre des classes inégales en droits, les unes privilégiées, l'autre non privilégiée, et des catégories de citoyens égaux que distingue seule la nature de leurs occupations, il ne saurait y avoir aucune analogie. Mais Sieyès n'avait pas seulement pourchassé les privilèges. Il avait dégagé la notion d'un intérêt commun qui constitue le seul lien social. Il avait vu dans cet intérêt, présent par définition chez tous, la seule qualité représentable. Comment peut-il envisager maintenant la représentation d'intérêts distincts, professionnels ou autres, qui ne sont, par la force des choses, que des intérêts particuliers? Va-t-il démentir toutes ses invectives contre les corporations? Va-t-il placer l'unité nationale sur un lit de Procuste? — L'énormité de ces conséquences, qui ne laisseraient rien subsister du système, est trop forte pour ne pas inspirer les doutes les plus sérieux. Mais, si l'on relit le passage, on s'aperçoit qu'il a une portée purement pratique. Il faut faire en sorte que le Corps législatif comprenne des hommes adonnés aux trois grands travaux. Il le faut par une « combinaison » appropriée. Sieyès ne dit pas une minute que les professions doivent être représentées en tant que telles. L'unité nationale lui paraît seulement assez réalisée pour qu'envisageant les problèmes sous l'angle de la division du travail et de la compétence technique, on cherche à posséder des législateurs d'origines différentes. Cette spécialisation ne doit pas plus nuire à l'unité de la volonté générale que la division de l'acte législatif lui-même en plusieurs opérations distinctes, ou que le sectionnement précédemment envisagé d'une assemblée unique. Dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agit que d'organiser au mieux le travail. Au surplus, dès 1789, Sieyès avait envisagé qu'une fois l'égalité des droits politiques garantie dans les assemblées primaires on tint compte aux degrés plus élevés, pour la désignation des représentants, des trois éléments : territoire, population et contribution. Si la règle était d'ordre pratique et laissait les principes intacts, à plus forte raison est-ce ici le cas.

Enfin, si Sieyès avait entendu la représentation des intérêts au sens moderne du mot, est-ce bien dans le Corps législatif, assemblée passive qui juge, qu'il aurait fait sa répartition entre métiers différents? N'est-ce ce pas plutôt dans le Tribunat, qui a pour mission essentielle de revendiquer? Bref, nous ne croyons pas que le farouche prophète de l'unité française ait songé à considérer comme légitimes et représentables des intérêts distincts de l'intérêt individuel et de l'intérêt national. Il n'a pas voulu ressusciter les corporations après les avoir abattues. C'est dans le cadre de circonscriptions purement géographiques qu'il n'a cessé d'envisager la désignation des députés. Mais un procédé, qu'il n'explique d'ailleurs pas, doit lui permettre d'obtenir une composition nuancée

du Corps législatif. Pourquoi? Est-ce en vue d'orchestrer la dissonance des prétentions particulières, d'en organiser la lutte au sein même de la législature? Non, puisque le rôle de celle-ci est très différent de celui des Parlements habituels. Mais le Corps législatif de Sieyès est préposé à la garde des équilibres existants. C'est pour être aidé dans cette mission qu'il a besoin de connaître les situations acquises. L'industrie rurale, l'industrie citadine et les professions libérales réalisent en fait dans la Nation une certaine harmonie. Le Corps législatif, plus éclairé, veillera à ce que l'ordre de leurs rapports ne soit pas bouleversé à la faveur d'un hasard, sous la pression de réclamations plus ou moins violentes, à la suite d'une collusion peut-être du Gouvernement et du Tribunat. Loin d'être orientée vers le morcellement de l'État, la spécialisation professionnelle dans le Corps législatif n'a d'autre but qu'une conservation plus sûre de l'intérêt commun.

Cette idée, qui devait laisser quelques traces dans les constitutions de certains États étrangers, n'a pas été explicitement reprise en l'an VIII : ni Boulay ni aucun témoin de cette époque n'y fait allusion. Au contraire, les autres parties du mécanisme prévu dans le *Discours du 2 thermidor* reçoivent leur plein épanouissement. Seuls un certain nombre de détails sont changés.

Le Tribunat subsiste. Mais, en l'an III, il devait compter trois fois plus de membres qu'il n'y avait de départements. En l'an VIII, il est contracté, conformément à l'esprit général du plan nouveau : d'après Mignet (1), il se composera des cent premiers membres de la liste nationale. Selon Boulay (2), chaque département n'y aura plus qu'un membre.

Le Corps législatif, devant lequel le Conseil d'État au nom du Gouvernement et le Tribunat au nom du Peuple plaident leurs procès respectifs, a, dans le plan de Mignet, les mêmes fonctions que dans le *Discours du 2 thermidor*. Sa sentence est la loi. « Sieyès, à ce qu'il semble, dit Mignet, avait pour but d'arrêter les usurpations violentes des partis et, tout en plaçant la souveraineté dans le peuple, de lui trouver des limites en elle-même (3). » Les explications de Boulay de la Meurthe concordent. Si Sieyès refusait toute initiative au Corps législatif, c'est que cette faculté « indéfinie » faisait des Assemblées « autant de foyers d'activité funeste, où l'irréflexion, la précipitation, l'effervescence et le choc des passions agitaient tous les esprits ». Et Boulay précise que cet organe, devant avoir la contenance et l'impartialité d'un jury ou d'un tribunal, écouterait en silence les deux parties (4). Tandis que la version de Mignet lui attribuait 500 membres, le Corps législatif, appelé aussi Jury législatif, se voyait, dans le récit de Boulay de la Meurthe, réduit à 400. On trouve même un chiffre plus restreint encore (220) dans l'article du *Moniteur* en date du 10 frimaire an VIII, où le Corps législatif est dénommé Sénat. Mais cet article fourmille de dispositions restrictives qui reflètent surtout, semble-t-il, les préoccupations collectives

du parti Sieyès. La Constitution du 22 frimaire an VIII s'arrêtera finalement à 300, avec renouvellement annuel du cinquième. (Le plan exposé par Boulay prévoyait le renouvellement annuel du quart.)

Quant au Conseil d'État, qui a 50 membres dans le plan figuratif de Mignet, il n'en a plus que 6 dans le *Moniteur*. L'exposé de Boulay le dédouble, en fonction de la dualité des consuls ; il en résulte pour chaque Conseil une spécialité des attributions, l'un étant compétent en matière militaire, navale, coloniale, diplomatique, le second ayant tout le reste (1).

Ainsi, de proche en proche, le fractionnement est poussé au maximum. C'est l'idée directrice de Sieyès en l'an VIII. Il ne trouve de salut que dans le morcellement de l'autorité. Il ne s'agit pas de renier l'origine populaire du pouvoir ; mais il s'agit de diviser ce pouvoir pour le rendre moins désastreux, tout en veillant à ce que les différentes parties du système concourent à la réalisation d'un but commun : l'intérêt du peuple, au nom duquel, après tout, les plaideurs en cause s'agitent et le tribunal statue. Il faut se prémunir contre les passions, de quelque côté qu'elles surgissent, les opposer les unes aux autres pour les annuler, Il y en a chez les gouvernés ; il y en a chez les gouvernants, qui veulent sans cesse accroître leurs attributions et leurs prérogatives, alors que le peuple a tendance à refuser toujours ou à n'accorder que le moins possible. Le Corps législatif départagera les uns et les autres ; il fera prévaloir la raison. Contre lui aussi, on a pris des précautions, en le rendant constitutionnellement insensible à d'autres appels. Toute cette floraison d'institutions compliquées et de procédures savantes, dont nous commençons l'analyse, évoque la haletante recherche d'un ordre qui se dérobe et d'une paix intérieure qui se refuse.

Nous sommes pourtant ici — ou nous devrions être — au centre même de l'établissement public, en sa région la plus stable et la plus sereine. La mission des législateurs n'est que de statuer sur les intérêts généraux, sans acception de personnes. La loi est la même pour tous. Il faut la définir un acte imposant obligation aux citoyens, à la totalité des citoyens. En cela, elle se distingue des règlements de l'autorité exécutive, qui ne peuvent être obligatoires que pour les fonctionnaires publics (2). La loi est orientée du côté de la liberté ; le règlement est tourné vers l'autorité. Dans un cas, il s'agit de fixer les limites des droits qui appartiennent aux individus, de borner leur activité spontanée conformément aux exigences de la vie commune, mais en réduisant ces restrictions au minimum, car la loi existe pour la liberté et non la liberté pour la loi. Dans l'autre, il s'agit de commander à la cohorte restreinte des fonctionnaires publics, de leur donner des instructions positives en vue de buts définis, de les assujettir à une discipline, toutes choses qui évoquent bien davantage la possibilité d'arbitraire ou d'abus.

Malgré tout, au-dessus du pouvoir législatif lui-même, il faut chercher dans l'établissement public un point plus fixe encore. Mais nous ne

pouvons guère trouver désormais qu'une ombre, l'ombre du pouvoir même par lequel l'établissement public existe, l'ombre du pouvoir constituant.

IV. — L'ORGANISATION CONSTITUANTE ET LE JURY CONSTITUTIONNAIRE.

Les mots d'organisation et de pouvoir constituant ne jurent-ils pas d'être accouplés? Le pouvoir constituant, tel que Sieyès le définissait en 1789, c'était la force révolutionnaire elle-même, une puissance soustraite à toute règle et à toute loi, un torrent aveugle détruisant tout sur son passage. Certes, après avoir détruit, le pouvoir constituant était bien appelé à reconstruire; c'était même le principal de sa mission. Mais si, dans sa fantaisie créatrice, il projetait hors de lui-même certaines réalisations politiques et sociales, l'œuvre demeurerait toujours sous sa dépendance étroite, soumise à tous les retours et à tous les caprices de sa volonté inconditionnée. En tant que tel, le pouvoir constituant était l'inorganisation même.

Tout l'effort de Sieyès consistera néanmoins à capter quelques effluves de sa mystérieuse vertu et à les retenir dans la constitution elle-même, pour assurer autrement que d'une manière éphémère l'union de la puissance et de l'ordre. Entre le Sieyès du *Tiers État* et le Sieyès de l'an VIII, la différence est grande, à coup sûr. Dans la première époque, on n'aperçoit que la toute-puissance tumultueuse de la Nation. A l'arrivée de la longue course, on voit dans le Collège des Conservateurs le gardien d'un pouvoir constituant privé de sa virulence primitive et transformé par une opération miraculeuse en une institution établie. Ce n'est plus le pouvoir constituant, dira-t-on : le Collège des Conservateurs qui propose la revision constitutionnelle, les assemblées primaires et l'assemblée législative qui se prononcent sur elle n'ont que des attributions limitées fixées par la constitution. — Oui, sans doute. Mais c'est ce qui en tient lieu; et, du démiurge initial, qui vraisemblablement n'est pas rayé de l'existence, ou ne parle plus.

Les étapes de cette évolution sont intéressantes à suivre.

« A la Nation appartient la plénitude de tous les pouvoirs, de tous les droits, lit-on dans les *Délibérations*, parce que la Nation est, sans aucune différence, ce qu'est un individu dans l'état de nature, lequel est sans difficulté tout pour lui-même (1) ». En d'autres termes, la Nation, ensemble des individus, est quelque chose comme le Dieu des panthéistes. On ne saurait la limiter du dehors, parce qu'en dehors d'elle il n'y a rien. La conséquence, c'est que, comme le répètent à satiété tous les écrits de cette époque, la Nation échappe dans l'exercice de sa volonté constituante à toute contrainte et à toute forme. « Au milieu de tous les périls qu'elle traverse, une Nation n'a jamais trop de toutes les manières possibles d'exprimer sa volonté », dit Sieyès dans le *Tiers*

État (1). Et, dans les articles qui font suite à l'*Exposition raisonnée*, il réserve expressément le droit qui appartient à un peuple de revoir et de réformer sa constitution.

Le besoin de discipliner le pouvoir constituant apparaît toutefois dès ce moment. Si l'on n'y prenait pas garde en effet, l'affirmation du pouvoir constituant aboutirait à légitimer toutes les révoltes, la grève de l'impôt, l'insurrection, etc. Or, Sieyès est obligé de reconnaître que ces remèdes contre une constitution oppressive sont pires que le mal. Dans le *Dire sur le veto royal*, il parle de la nécessité, pour changer la constitution, d'une Convention expresse et bornée à cet unique objet; il souligne que chaque pouvoir sera immuable jusqu'à une nouvelle Convention nationale. Cette Convention jouera le rôle d'arbitre entre les pouvoirs en conflit. Sa convocation sera provoquée par la partie lésée; mais Sieyès n'indique pas la procédure. Déjà, en tout cas, se dégage la notion d'une magistrature constitutionnelle plus ou moins régulière. Une disposition qu'il avait prévue dans l'*Exposition raisonnée* pourra aussi, comme nous l'avons vu, tourner au bénéfice de la stabilité constitutionnelle, bien qu'elle ait paru destinée à d'autres fins : stipuler que la constitution sera revue automatiquement à des époques fixes, quelle qu'en soit la nécessité, c'est laisser peser une menace sur les institutions; mais c'est aussi limiter cette menace, laisser entendre qu'elle n'est susceptible de se réaliser qu'à d'assez longs intervalles. Et, lorsque Mathieu de Montmorency voit échouer sa proposition d'inscrire dans la constitution elle-même le droit de la reviser, Sieyès n'insiste pas et semble accepter le fait accompli. C'est que, de plus en plus, ce droit populaire prenait à ses yeux une valeur d'ordre exclusivement symbolique. De fait, les privilèges étaient détruits. Qu'avait-on besoin d'une force de bouleversement social? Si des retouches étaient nécessaires aux textes constitutionnels, elles ne pouvaient avoir qu'un caractère fragmentaire. Était-il nécessaire de tenir à cet effet toute la Nation en haleine? D'autre part, avant même d'améliorer la constitution, il fallait en assurer le fonctionnement grâce à une surveillance incessante. D'où l'idée de confier ces soins à une autorité incluse elle-même dans la constitution, mais plus élevée que les autres. C'est cette intégration dans les institutions établies d'un pouvoir constituant humanisé et assagi que vont réaliser les *Discours des 2 et 18 thermidor*. La fonction de contrôle sera d'ailleurs mise en avant la première. L'initiative constituante ne viendra qu'après. « Je demande d'abord un jury de constitution ou, pour franciser un peu plus ce mot de jury et le distinguer dans le son de celui de juré, une jurie constitutionnaire. C'est un véritable corps de représentants que je demande, avec mission de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la constitution. »

L'idée d'une censure constitutionnelle était alors dans l'air; et Sieyès a pu à cet égard utiliser les préoccupations ou même les tentatives de son milieu. Durand de Maillane s'est attribué l'invention

du Jury, qu'il appelle constitutionnel. Il n'eut que cette idée, dit-il, à l'occasion des travaux préparatoires de la Constitution de l'an III. Mais après l'avoir proposée, il n'y donna aucune suite (1). Durand de Maillane aurait voulu faire de cette institution le centre de l'État et renoncer à la machine compliquée de Sieyès. Il aurait composé son Jury de vingt-quatre membres seulement, choisis parmi les hommes les plus instruits et les plus attachés à l'ordre constitutionnel. Il aurait placé auprès de lui un ou deux procureurs généraux. — Quelle que soit la sincérité de ces regrets, sur laquelle nous nous sommes expliqué dans la partie historique de ce livre, il est clair que le Jury de Durand de Maillane ne coïncidait que bien partiellement avec celui de Sieyès.

Au surplus, il y a d'autres précédents approximatifs — qui ne diminuent pas davantage l'originalité du *Discours du 2 thermidor*. On en a relevé quelques-uns. On ne les a pas relevés tous. Comme les grands classiques, Sieyès était capable de prendre son bien là où il le trouvait, sauf à le transformer.

Chose curieuse, la plus ancienne ébauche que nous ayons découverte de l'institution figure dans une brochure de 1789 intitulée *Doutes sur les principes de M. l'abbé Sieyès concernant la Constitution nationale*, par l'abbé Brun de la Combe (2). L'argumentation de l'auteur est précisément dirigée contre cette force d'insurrection permanente que représente le pouvoir constituant, tel que Sieyès le prévoit. C'est que Sieyès a pris le pouvoir constituant trop haut; et, pour l'avoir pris trop haut, il a été amené à voir dans toute œuvre de ce pouvoir, dans toute constitution, les entraves d'une forme positive. L'abbé Brun de la Combe, définissant la constitution d'un peuple l'ensemble des lois et institutions d'une nation considérées comme formant un corps politique, se garde bien d'y trouver la création arbitraire d'une volonté sans règle ni frein. Il la rapproche au contraire de la constitution physique des êtres animés. Il s'ensuit qu'elle n'est justiciable que du travail intérieur de ses organes, dont certains recevront, à des conditions déterminées, le pouvoir de la reviser. On pourra du reste prévoir dans le système un organe régulateur pour remettre chaque partie à sa place. L'abbé Brun de la Combe l'introduit en des termes significatifs : « pouvoir modérateur qui prévienne ou réprime tous les abus d'autorité; et l'effet de ce pouvoir sagement organisé sera d'assurer à tout individu une parfaite égalité de protection de la part de l'ordre social, c'est-à-dire de toutes les lois, de toutes les institutions nationales ». Avec un champ d'application plus restreint, c'est déjà l'idée de thermidor. Le pouvoir modérateur, que l'abbé Brun de la Combe appelait Sénat et qu'il composait de membres choisis par le pouvoir législatif, était une cour de cassation politique, tournée vers la protection des droits individuels à l'encontre de l'autorité; sa compétence s'étendait aux décisions exécutives (sauf celles du roi) et judiciaires; mais les actes législatifs lui échappaient. La protection de l'individu contre le législateur lui-même, ce sera la grande idée de Sieyès.

Mais, entre 1789 et 1795, cette idée s'était peu à peu fait jour, grâce à une série de tâtonnements. Dans le débat de 1791 sur la revision, on avait entendu Le Chapelier soutenir que le rôle de l'Assemblée de revision serait précisément d'examiner si les pouvoirs constitués avaient respecté leurs limites et de les y faire rentrer le cas échéant (1). Pétion avait attribué le même pouvoir aux Conventions nationales (2). Robespierre avait argumenté d'une manière analogue en faveur d'une Convention qui serait une manière de tribunal constitutionnel « pour réprimer les pouvoirs établis, pour redresser les griefs des pouvoirs délégués (3) ». Plus tard, le contrôle des actes législatifs avait été recherché par Condorcet du côté des institutions de gouvernement direct. Un titre entier de la Constitution girondine (le tit. VIII) avait été consacré à la censure du peuple. Un chapitre de la Constitution de 1793, qui ne fut d'ailleurs pas adopté, était intitulé *De la censure du peuple contre ses députés et de sa garantie contre l'oppression du Corps législatif*. D'autres avaient poursuivi le même résultat dans le cadre des institutions représentatives. C'est ainsi qu'en 1792-1793, Kersaint avait proposé un Tribunal des Censeurs, placé entre le Conseil exécutif et l'Assemblée nationale et chargé de conserver les formes et les règles du gouvernement, avec le droit d'en appeler au peuple si les pouvoirs délégués tentaient de franchir leurs limites (4). Ce corps avait des attributions compliquées, les unes d'ordre pénal, les autres d'ordre politique, certaines même d'ordre moral. L'exposé n'en était pas exempt de confusion. Il ne présentait, quoi qu'on en ait dit (5), aucune ressemblance réelle avec les discours de Sieyès à la Convention de l'an III. Mais Kersaint lançait dans une phrase l'idée que ce tribunal devait être « dans l'ordre politique des autorités constituées ce que le Tribunal de Cassation est dans l'ordre judiciaire ». De son côté, Héroult de Séchelles avait imaginé en 1793 un grand jury national, élu par le peuple pour garantir les citoyens contre toute oppression (6). Ce « tribunal imposant et consolateur » avait les sympathies de Robespierre; mais Thirion, Chabot et Thuriot en firent échouer l'idée. A la même veine se rattache le projet de Saint-Just instituant des censeurs dont l'activité devait s'exercer sur le gouvernement, non sur le peuple « incorruptible (7) ». Et pendant les débats de l'an III, quelqu'un proposa d'ajouter à la Constitution de 1793, sous le nom de balancier politique, un conseil de sûreté qui trancherait les difficultés surgissant entre le Corps législatif et le Conseil exécutif sur l'exécution et l'interprétation de l'acte constitutionnel (8).

Bref, le soupçon et la manie du contrôle étaient partout. On craignait pour les droits politiques du peuple, si on ne craignait pas pour sa liberté civile, unique préoccupation de Sieyès. La Jurie constitutionnaire arrivait donc à son heure.

Le nom même de l'institution relève de la bizarrerie propre à Sieyès dans son langage. L'auteur veut « franciser un peu plus le mot de jury et le distinguer dans le son de celui de juré ». Le mot anglais jury vient

lui-même d'un vieux mot français, qui s'écrivait *jurée* et qui désignait un corps assermenté. Au XVIII^e siècle, il semble qu'on ait quelquefois écrit et prononcé en France indistinctement juré ou jury (1). C'est sans doute contre cette habitude que réagissait Sieyès, très pénétré au surplus de la supériorité de la langue française sur la langue anglaise et toujours désireux d'introduire, même en violentant les usages, plus de logique dans la terminologie. Quoi qu'il en soit, le mot jurie a dans son vocabulaire un sens très large et s'applique aussi à d'autres organes, à tous ceux qui décident en leur âme et conscience sur des points que les textes ne peuvent pas trancher : c'est ainsi que le Gouvernement est qualifié dans le *Discours du 2 thermidor* de jurie de proposition et de jurie d'exécution. Mais la forme française ne tiendra pas. Dès le 18 thermidor, Sieyès revient à la terminologie habituelle et prononce son opinion sur le *jury constitutionnaire* : il renonçait à faire passer le néologisme, pour faire passer l'innovation politique. Dans un stade ultérieur, le nom même de jury constitutionnaire est abandonné : il figure encore dans le *Moniteur* du 10 frimaire an VIII ; mais Boulay le remplace par celui de Collège des Conservateurs ; et Miot de Mérito, écrivant d'après Regnaud de Saint-Jean d'Angély, a une expression analogue. Au cours des délibérations chez Bonaparte, le titre de Sénat conservateur, déjà indiqué par Mignet, et qui figurera dans tous les textes constitutionnels, fut préféré. Sieyès n'éleva aucune chicane, heureux si l'appellation seule avait été modifiée !

C'est dans son *Opinion du 18 thermidor* que Sieyès a le plus complètement exposé ses vues sur l'organe dont il avait lancée l'idée et d'où devait sortir, non sans beaucoup de déformations, le Sénat napoléonien.

Il le composait alors de 108 membres (les 3/20 de la législature, avait-il dit le 2, c'est-à-dire les 3/20 de 720), choisis lors de la première formation par la Convention elle-même, qui devait en prendre un tiers dans son sein, un tiers parmi les anciens membres de la Législative et un tiers parmi les anciens Constituants. Le renouvellement avait lieu chaque année par tiers, au moyen d'une cooptation, qui ne pouvait toutefois porter, en vue de garantir la compétence technique, que sur les 250 membres sortant des Conseils à la même époque. Dans le plan figuratif de Mignet, le Jury constitutionnaire a 200 membres, nommés originairement par le Proclamateur-Électeur. L'Assemblée se renouvelle ensuite elle-même. En l'an VIII, le Collège des Conservateurs était composé, d'après le récit de Boulay, de membres à vie se recrutant eux-mêmes parmi les notables de la liste nationale, ce qui soustrayait ce corps à toute « la mobilité des opinions » et des « passions » (2). Mais Sieyès, chez Bonaparte, devait restreindre cette prérogative en demandant que, pour chaque place vacante, il n'y eût que trois candidats présentés, le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat et le troisième par le chef du Gouvernement (3). Quant à la formation première, elle ne pouvait dépendre que d'un ou de plu-

sieurs législateurs constituants. S'il faut en croire le *Moniteur* et Miot de Mérito (1), un certain nombre de places (20 sur 80 d'après le premier, 20 sur 100 d'après le second) devaient demeurer provisoirement vacantes, pour permettre l'exercice du droit d'absorption. Au cours de la discussion chez Bonaparte, le nombre des membres du Sénat fut réduit à 80, dont 60 seraient nommés tout de suite et les 20 autres dans l'espace de dix ans, à raison de deux par année (2).

A un autre point de vue encore, le Jury constitutionnaire allait subir une grande transformation. Il était certes normal que cette haute magistrature fût dotée d'une grande indépendance matérielle. L'austère Saint-Just lui-même avait prévu pour ses censeurs une indemnité de 6 000 livres. Mais Sieyès, en l'an III, ne s'était pas étendu sur ce sujet. En l'an VIII au contraire, on le voit très préoccupé d'asseoir son Collège des Conservateurs dans l'opulence et dans le faste. C'est que, devenu à cette époque un grand organe de désignation pour de très hautes fonctions publiques, le Jury constitutionnaire avait besoin davantage encore d'une absolue liberté de mouvements ; et, à cet égard, l'inviolabilité ne pouvait pas suffire. D'autre part, il était doué du droit d'absorption, c'est-à-dire qu'il pouvait, en l'admettant de force dans son sein, rendre un citoyen inapte à toute autre fonction publique. Il fallait donc, comme le dit Boulay, « que la place de conservateur fût assez belle, assez indépendante pour dédommager le titulaire de sa renonciation à tout autre espoir, à toute autre ambition » (3). Enfin, on retenait l'idée de « faire tourner au profit de la Révolution l'influence des richesses et des plaisirs, qui avait presque toujours été contre elle ». Sieyès a conçu avant Bonaparte le projet de créer une aristocratie nouvelle, qui devait être, dans sa pensée, non une aristocratie de titres, mais une aristocratie de fonctions publiques et de fortune. Le philosophe savait aussi bien que le général qu'on ne fait durer un régime politique, quel qu'il soit, qu'à la condition de constituer fortement une caste dirigeante intéressée à son maintien. En conséquence, Sieyès affectait à chaque Conservateur un revenu territorial de 100 000 francs au moins, créé en domaines nationaux dans un rayon de 30 à 40 lieues de la capitale, ce qui portait à 10 millions les dépenses de l'établissement.

Le Jury constitutionnaire n'est pas, dans la pensée de Sieyès, une institution uniquement destinée au contrôle, à la cassation des actes irréguliers, comme le discours du 2 aurait pu le laisser croire. Sieyès est allé ce jour-là au plus pressé, au plus généralement admis. Mais les fonctions du Jury constitutionnaire seront en réalité beaucoup plus amples. Le « perfectionnement gradué de l'art constitutionnel » rentre aussi dans ses attributions — également la juridiction d'équité naturelle. Cela fait donc trois chefs d'activité, sans parler même des attributions électorales, qui viendront plus tard. Si le premier est le plus pratique, le second est peut-être le plus important ; quant au troisième, il ouvre de vastes perspectives d'avenir.

Si la nécessité d'un jury de constitution est admise par presque tout le monde, c'est évidemment qu'une prévoyance instinctive refuse d'abandonner la constitution à elle-même « dès le moment de sa naissance » (1). La constitution, création de l'esprit, peut imiter malgré tout les créations de la nature. Une constitution est un corps de lois obligatoires ou n'est rien. Si c'est un corps de lois, où sera le gardien, où sera la magistrature de ce Code? Le problème se pose pour les lois politiques dans les mêmes termes qu'à l'égard des lois civiles. Qui dit loi, dit infraction possible et sanction nécessaire.

S'adressera-t-on à la justice ordinaire? Mais on a défendu aux juges de citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions. Vaut-on leur accorder le pouvoir de citer devant eux les premiers corps politiques de l'État (2). Sieyès s'appuie ici sur la méfiance qu'inspirent aux hommes de son époque les corps judiciaires, sur l'interprétation classique formulée par la Révolution du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire. Il l'invoque avant même de citer la raison de fond : l'acte constitutionnel est d'une nature spéciale, plus élevée; on ne peut le réduire à la portée d'un titre du Code civil.

Le Jury constitutionnaire sera donc d'abord tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel. Il annulera les actes contraires aux lois fondamentales, aux textes qui dominent tout le système juridique et dont la valeur supérieure ne signifierait évidemment rien si on ne prévoyait pas les moyens de la faire respecter.

Mais, parmi les actes susceptibles de violer la Constitution, les uns donnent déjà lieu à une responsabilité. Ils ont leurs juges naturels. Ils restent étrangers aux attributions du Jury constitutionnaire. Sieyès élimine ainsi tout ce qui est susceptible de faire l'objet d'instances déjà organisées. Tout d'abord, les violations de la Constitution accomplies par les simples citoyens échapperont au contrôle du Jury, car elles sont déjà justiciables des magistrats ordinaires. Remarquons au surplus que la responsabilité du citoyen est beaucoup moins large que celle du fonctionnaire public, puisqu'il ne doit compte de ce qu'il fait directement contre la loi, demeurant libre au-delà de son domaine, en vertu des prérogatives qui lui appartiennent essentiellement. L'officier public au contraire, étant investi d'une mission positive créée par la loi, se rend coupable s'il l'étend au-delà de la procuration qui lui est donnée. Tout acte extra-légal est, de sa part, usurpation de pouvoir ou d'existence politique; c'est un vrai délit (3).

Mais, ceci étant, le fonctionnaire lui-même a, dans beaucoup de cas, ses juges naturels. Sieyès parle ici de magistrature ordinaire, terme qu'il faut sans doute entendre dans le sens de magistrature intégrée parmi les institutions normales, mais qui n'exclut pas une juridiction particulière pour certaines personnes ou pour certains actes.

La Constitution de 1791 avait posé le principe de la responsabilité des agents de l'autorité publique, auquel les textes subséquents étaient

demeurés fidèles. A côté de la justice ordinaire, elle avait prévu une Haute Cour nationale, formée des membres du Tribunal de Cassation et de hauts jurés, pour connaître des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif. Elle avait également organisé l'annulation des actes administratifs par l'administration supérieure, avec intervention en dernier ressort du Corps législatif. Cette annulation pouvait être accompagnée d'une suspension des administrateurs ou des corps coupables, ou même d'une dissolution de ces corps. C'est ce système qui explique sans doute la terminologie un peu surprenante de Sieyès parlant des actes responsables et de leurs auteurs.

Cependant, il y a aussi des actes irresponsables et des fonctions irresponsables. « Ce n'est pas le lieu de motiver la nécessité de cette prérogative... de cet attribut inséparable des devoirs attachés à plusieurs sortes de fonctions publiques. » En fait, il s'agit de fonctions comportant par leur nature même une certaine latitude d'appréciation pour ceux qui les exercent. Sieyès en trouvera dans tous les ordres, législatif, exécutif, judiciaire, car sa classification n'a aucune commune mesure avec les compartiments reçus.

En tout cas, c'est, au maximum, à leur sujet que le Jury constitutionnaire va exercer son droit de contrôle.

Les fonctions irresponsables sont les différentes missions électorales — la mission constituante (la plus importante de toutes) — celle du Jury constitutionnaire — celle du Corps législatif — celle des corps chargés de recueillir, de discuter et de proposer la matière de la loi — celle de la promulgation. L'élément commun qui les réunit n'est pas indiqué. Il réside, semble-t-il, dans une liberté d'initiative que la loi ne réussit pas à anéantir complètement et qui demeure indispensable à la vie de l'État, puisque, sans elle, la paralysie sociale interviendrait. A cette énumération un peu énigmatique Sieyès ajoute encore la fonction des juges et des jurés. Mais cette dernière catégorie ne peut pas alimenter le Jury constitutionnaire, parce que les juges ont certains pouvoirs à l'égard des jurés et parce que le Tribunal de Cassation a autorité sur les uns et sur les autres. N'y a-t-il point par ailleurs des fonctions irresponsables jusque dans l'ordre administratif, par exemple dans l'instruction publique? Sieyès l'indique, sans insister, voulant s'arrêter au point où cette analyse deviendrait infructueuse. Il semble en tout cas apercevoir l'idée qu'il y a dans l'activité administrative elle-même une certaine place laissée à des initiatives prises par leurs auteurs en leur âme et conscience, sans qu'il soit possible de brider complètement chez eux toute spontanéité. Il n'est pas surprenant que l'enseignement soit cité, car Sieyès exclut délibérément en ces matières tout dogmatisme officiel. Comment soumettrait-on la pensée libre au contrôle du juge? Mais les formules sont si grêles et si incomplètes, le développement est si discontinu qu'il demeure malaisé de suivre la pensée. Il y a même, dans toute cette partie de l'*Opinion du 18 thermidor*, un incontestable désordre.

Sieyès ne s'explique un peu que sur deux catégories de litiges soumises au Jury constitutionnaire.

Tout d'abord, le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq Cents seront justiciables du Jury pour leurs « actes inconstitutionnels et personnellement irresponsables ». Cette expression n'est pas très claire. Sieyès l'explique en disant qu'il ne faut pas chercher un frein à ce qui n'en manque pas. C'est toujours la même idée qu'il n'y a pas lieu d'évoquer devant une instance supérieure des affaires qui ont déjà leurs juges. Mais l'exemple qu'il donne : la trahison, qui « de la part d'un représentant a son juge et sa peine », est mal choisi, puisqu'il s'agit d'une infraction individuelle et non d'un acte du corps ; et il serait malaisé de voir dans Sieyès un précurseur de la théorie de la responsabilité pénale des personnes morales. Au surplus, Sieyès explique ailleurs que ce n'est pas le député isolé qui a la qualité de représentant, mais seulement l'Assemblée dont il fait partie. Bref, il se contredit ici, au milieu d'une invraisemblable logomachie. Car c'est bien en réalité d'actes collectifs qu'il veut parler exclusivement, comme le prouvent les lignes suivantes : « Les inconvénients, que dis-je ! les dangers trop réels des actes extra ou contra-constitutionnels de la part *des deux corps* que je viens de nommer ne peuvent pas être rejetés par vous dans la classe des pures chimères. »

Les actes inconstitutionnels inhérents à l'exercice des diverses procurations électorales rentreront dans la même catégorie. Il faut étendre cette vue jusqu'aux assemblées primaires, parce que tout ce qu'elles font au nom de la Nation, elles le font comme fondées de pouvoirs. Il importe infiniment que la Constitution soit observée dans les assemblées primaires comme dans les réunions purement électorales. Là encore, en cas de différend, l'intervention d'une autorité conciliatrice est nécessaire. Une loi dont l'exécution n'est fondée que sur la bonne volonté est comme une maison dont les planchers reposeraient sur les épaules de ceux qui l'habitent. — On aperçoit ici l'origine de toutes les attributions du Sénat napoléonien qui concernent le statut électoral. A cette époque, où le contentieux électoral n'était pas formé, il y avait là toute une matière que la nouvelle institution pouvait attirer à elle.

Quant aux autres « fonctions irresponsables » précédemment énumérées par Sieyès, des doutes subsistent. Parmi elles figurait la « mission constituante ». Il était difficile de concevoir un contrôle du Jury constitutionnaire, autorité constituée, s'exerçant sur le pouvoir constituant lui-même, considéré dans son originalité intrinsèque. On ne voit pas d'ailleurs quel contrôle de constitutionnalité aurait pu s'appliquer au pouvoir constituant ; et rien ne permet de construire un examen de la conformité des décisions du pouvoir constituant avec la morale naturelle. L'interprétation la plus vraisemblable est que les fonctions ne donnant pas lieu à responsabilité n'ont été citées par Sieyès que pour permettre parmi elles un tri, quelques-unes seulement devant faire l'objet

d'un examen du Jury. Sieyès dit un peu plus loin qu'il y a des fonctionnaires irresponsables « écartés de l'attribution constitutionnaire ». Ce qui donne encore à le penser, c'est que, parmi ces fonctions, celle du Jury constitutionnaire lui-même est rangée ; or, on ne voit pas un organe se contrôlant lui-même. — Restent deux catégories de missions ou d'actes (car Sieyès parle indistinctivement de fonctions ou d'organes) : ce qui concerne la proposition et la promulgation de la loi. Sur le premier point, il n'est pas surprenant que le Tribunal et le Conseil d'État, auxiliaires du Corps législatif dans la confection de la loi, soient soumis au même régime que lui. Quant à la promulgation, qu'on est surpris de rencontrer ici, puisque les idées communes la mettent, à la différence de la sanction, sous la dépendance étroite de l'acte législatif, elle appartient à l'Exécutif et ne donne évidemment lieu à aucune autre responsabilité organisée par les textes. Il paraîtrait donc normal qu'elle fût justiciable du contrôle exercé par le Jury constitutionnaire. — Mais ne nous dissimulons pas le caractère divinatoire de ces solutions.

Dans le dispositif inséré en annexe, le contrôle du Jury porte sur les actes du Conseil des Anciens, du Conseil des Cinq-Cents, des assemblées électorales, des assemblées primaires, du Tribunal de Cassation. Cette énumération ne concorde pas avec les développements qui précèdent. Elle est plus étroite puisqu'elle ne vise qu'une partie des actes législatifs, puisqu'elle exclut tous les actes de nature exécutive (mais elle soumet le Tribunal de Cassation à la surveillance du Jury). — La pensée de Sieyès demeure, en réalité, des plus flottantes ; et il faut la prendre comme telle. Nous sommes en présence de notes hâtivement rédigées autour d'une idée centrale, mais qui en offrent dans l'application des variantes multiples. — En l'an VIII, Boulay déclare bien que le Collège des Conservateurs est chargé de réprimer les atteintes à la constitution (1) ; mais il glisse rapidement sur ce point : les attributions de contrôle du Collège s'effacent devant ses attributions électorales.

Sur la portée de la censure prononcée par le Jury, le dispositif du 18 thermidor s'exprime de la manière la plus nette. Les actes déclarés inconstitutionnels par arrêt du Jury constitutionnaire sont « nuls et comme non avenus ». Leurs effets cessent donc *erga omnes*. — Il pourra se produire que les actes dénoncés comme inconstitutionnels donnent lieu, soit en totalité, soit en partie, à une responsabilité déjà organisée. Dans ce cas, le Jury pourra, avant ou après avoir jugé « le point d'inconstitution », adresser la dénonciation aux tribunaux compétents avec ordre de poursuivre. En d'autres termes la juridiction du Jury n'est pas faite pour doubler une autre instance. Il y a là quelque analogie avec la fameuse théorie du recours parallèle en matière d'excès de pouvoir.

Mais, la nature et les limites du contrôle conféré au Jury constitutionnaire étant ainsi définies, avec quelque approximation, il reste

encore à déterminer qui pourra exercer « le droit d'appel ou de réclamation près de cette espèce de Tribunal ». Un premier point est hors de doute : le Jury constitutionnaire ne se saisira pas lui-même. Pas plus que le Corps législatif, pas plus qu'une juridiction quelconque, et pour les mêmes raisons, il n'interviendra d'office, il ne prendra des décisions « du propre mouvement ». Son rôle est de dire le droit sur la demande qui lui en est faite. Autrement il ne serait pas une institution d'ordre et de conservation sociale ; il aurait « une action trop forte sur toutes les parties de l'établissement public ».

Le droit de saisir le Jury appartiendra d'abord aux Assemblées législatives, Conseil des Cinq-Cents et Conseil des Anciens de l'an III. Les Conseils doivent l'avoir en particulier l'un à l'encontre de l'autre, pour parer à toutes entreprises et usurpations éventuelles. Mais, à l'intérieur d'un même Conseil, des difficultés peuvent également s'élever entre la majorité et la minorité ; et il faut que le Jury soit mis à même de se prononcer. La faculté de réclamation s'étendra donc aussi à la minorité de chaque assemblée — sans que Sieyès construise d'ailleurs la procédure.

Pareil pouvoir sera-t-il accordé aux assemblées primaires et électorales, pour qu'une voie de droit y soit ouverte au sujet de toutes les contestations que l'application de la loi ne manquera pas de faire naître et en vue d'éviter « l'emploi antisocial » de la force ? Le recours de la minorité contre la majorité ne devrait-il pas être *a fortiori* prévu ? — A ce prix seulement on éviterait, semble-t-il, « la condition brute de l'état de nature » ; et d'autre part, on établirait l'unité de jurisprudence constitutionnelle, qui n'est pas moins nécessaire que l'unité de jurisprudence civile. L'idée de l'unité nationale n'inspire-t-elle pas toute l'institution ?

Un scrupule cependant arrête Sieyès. L'exercice de ce droit fournirait un aliment à la permanence des assemblées électorales et des assemblées primaires, contrairement à l'esprit de la loi ; il les amènerait à sortir de leurs attributions naturellement restreintes. Le droit ou le devoir de réclamation pourrait être exercé plus utilement par les représentants de l'un ou l'autre Conseil. Au surplus, Sieyès attribuera, comme nous allons le voir, cette faculté aux citoyens pris individuellement.

En ce qui concerne les fonctionnaires exécutifs, point n'est besoin de leur accorder un recours. Ils ont, dans le système de Sieyès, un porte-parole naturel, qui est le Gouvernement, distinct de l'Exécutif et irresponsable. Dans le plan de la commission des Onze, pour lequel Sieyès rédige son dispositif, ils devront s'adresser à l'un des deux Conseils.

Pour les simples citoyens, la solution est inverse. Tandis que les pouvoirs des fonctionnaires sont de droit étroit, qu'on ne leur accorde que ce qui est indispensable, les prérogatives des citoyens ne sont pas sujettes à interprétation restrictive. Il faut leur donner tout ce qui n'est pas nuisible : leur liberté ne saurait avoir à sa disposition trop de ressources : la liberté individuelle est la cause finale de tout le monde social. Bien que les citoyens aient à leur service le droit de pétition, la liberté

de la presse, etc., on pourra donc leur attribuer, pour qu'ils se sentent plus libres, le droit de réclamation auprès du Jury. — Un seul frein à leur action, non en vue d'épargner la peine des juges mais afin d'arrêter la fièvre protestataire : Sieyès envisagerait une amende de police qui frapperait les auteurs du recours dans le cas où le Jury constitutionnaire prononcerait qu'il n'y a pas motif à réclamation.

Ici, une question vient naturellement à l'esprit. Si les simples citoyens ont le droit de réclamation, comment peut-on le refuser aux fonctionnaires, et à quoi bon l'attribuer aux Conseils ? Le caractère universel finalement reconnu à ce droit ne contredit-il pas les distinctions précédemment faites ? La réponse est, semble-t-il, que le recours du citoyen s'exerce au nom d'un intérêt individuel contre un acte portant atteinte au droit individuel. Le recours du fonctionnaire, s'il existait, s'exercerait au contraire contre le fonctionnement intérieur d'un service public, en vertu d'un intérêt dérivant de la participation au service. De même, le recours des Conseils est un recours à signification corporative. L'application du système de Sieyès aurait donné lieu à des distinctions jurisprudentielles très nuancées.

Pour les raisons qui ont déjà été indiquées, les témoignages de l'an VIII ne nous sont en la matière d'aucun secours. Boulay de la Meurthe glisse sur le contrôle exercé par le Collège des Conservateurs et sur les conditions dans lesquelles il s'exerce. Il résulte toutefois d'une phrase de son récit que Sieyès semblait avoir limité à cette époque le droit de réclamation : celui-ci n'aurait plus appartenu qu'au Gouvernement et au Tribunat (1). En d'autres termes, le Gouvernement et le Tribunat, organes des représentants et des représentés, sont devant le Collège des Conservateurs, comme ils le sont en matière législative devant le Corps législatif, les plaideurs attitrés. C'est un nouvel effet de symétrie.

Le Jury constitutionnaire n'est pas seulement le conservateur de la Constitution, le « gardien du pacte fondamental et des libertés publiques », comme dira plus tard du Sénat de Louis-Napoléon la proclamation du 2 décembre 1851. Il a également pour mission de l'améliorer, de la perfectionner en fonction des besoins nouveaux. Il se comporte à cet égard non plus comme jury de cassation mais comme jury de proposition.

Il ne s'agit en somme de rien de moins que de remettre au Jury tout le pouvoir constituant utile, sous la forme d'une réglementation de l'exercice de ce pouvoir. A mesure que la Révolution s'était développée, tous les modérés avaient tendu à discipliner le pouvoir constituant lui-même, à éliminer graduellement la notion d'une force inorganique originaire tenant à sa discrétion l'ordre établi. On s'était orienté vers l'idée que la Constitution peut être révisée par les organes qu'elle désigne et ne peut être révisée que par eux. D'où tout un luxe de précautions prises pour empêcher les bouleversements inopinés. Toute la

discussion de 1791 avait tourné autour de ces principes ; et l'on était ainsi arrivé à rendre la revision particulièrement difficile, impossible même pendant une période de dix ans.

L'inspiration de Sieyès n'est pas différente. Mais elle se réalise par des moyens nouveaux. La constitution d'un Peuple serait, d'après lui, un ouvrage imparfait si elle ne recélait en elle-même son principe de vie à côté de son principe de conservation. Il faut donc à une constitution, comme à tout corps organisé, « l'art de s'assimiler la matière de son juste développement ». Elle doit puiser autour d'elle, dans les lumières et dans l'expérience, en vue de se tenir toujours au niveau des besoins. Il s'agit, en d'autres termes, d'une faculté de perfectionnement indéfini, non d'une reproduction périodique et totale (1). C'est que, si la Constitution n'est pas assimilable à un être naissant, croissant, déclinant et mourant, elle ne l'est pas non plus à une espèce, à une chaîne d'existences individuelles successives. Il y a dans la Constitution un élément de durée et de continuité qui ne se retrouve pas au même degré dans les productions de la nature. Et Sieyès écrit cette phrase qui atteste la transformation de sa pensée entre 1789 et 1795 : « Dès qu'on est parvenu à asseoir du moins un acte constitutionnel sur sa véritable base, je n'aime pas qu'on lui ménage encore la chance d'une entière rénovation ». Ce qui signifie que la flamme révolutionnaire est désormais inutile, parce qu'elle a déjà produit ses effets. Tout au plus peut-on la conserver à l'état de veilleuse, qu'il faut espérer n'avoir jamais besoin de raviver. En conséquence, Sieyès revient sur sa théorie antérieure d'une revision périodique : la concession à l'esprit d'instabilité était trop grande. « Ce n'est pas à nous à dire à notre constitution : « Vous appellerez vous-même des époques fixes et les déploierez avec solennité comme autant de signaux indicateurs de votre prochaine destruction. » Prétend-on que, comme le phénix, la Constitution renaîtra de ses cendres ? Mais la renaissance du phénix est une chimère et le retour périodique d'une Convention peut être une calamité réelle.

Le Jury constitutionnaire n'aura pas le droit de toucher lui-même à la constitution : ce serait lui remettre le pouvoir constituant ; mais, dans une certaine mesure, il tient la revision constitutionnelle sous sa dépendance, parce qu'il est la seule autorité qui puisse proposer d'y avoir recours. Il n'est d'ailleurs pas absolument libre dans cette proposition même, car des dates éloignées sont fixées en dehors desquelles l'initiative lui est fermée ; et il est tenu de respecter des formes « certaines ».

Aussi bien n'est-il pas question d'établir une sorte de permanence du pouvoir constituant. Cette idée serait justement effrayante. Autant vaudrait n'avoir pas de constitution. Il n'y a pas de loi qui ait plus besoin d'une quasi-immutabilité qu'une constitution. La constitution, c'est en effet le pouvoir constituant solidifié, conservant toute sa valeur, toute sa légitimité originelles. « On lui désirerait presque ce grand et terrible caractère de nécessité imprimé à celles qui régissent l'Univers, si l'industrie humaine pouvait se montrer habile et puissante

comme la main du mécanicien éternel qui a organisé la nature. » Bref, s'il faut des corrections de détail, c'est parce que l'esprit humain est faillible. Mais, dans la rigueur des principes, il n'y a qu'une bonne constitution, et l'on en tient les bases. Il est donc inutile et dangereux d'en prévoir le renversement. Pas d'assemblées constituantes convoquées avec éclat « à des époques solennelles » : le peuple français est trop « électrique » pour qu'une pareille commotion ne soit pas pleine de périls. Une assemblée constituante serait d'autant plus redoutable qu'elle ne serait pas soumise à la division des pouvoirs, essentielle pour rendre l'autorité publique moins nocive. Elle serait portée à tout changer. Or, ce qu'il faut, c'est conserver au maximum. D'où le mécanisme imaginé par Sieyès.

Dans le cours de chaque dixième année à partir de 1800, le Jury constitutionnaire fera imprimer son projet d'amélioration de l'acte constitutionnel. Ce « cahier » sera présenté aux deux branches du pouvoir législatif trois mois au moins avant d'être soumis aux Assemblées primaires, et entouré de la plus grande publicité. Les assemblées primaires réunies pour l'élection des représentants du peuple en entendront la lecture et déclareront par oui ou par non (sans débat par conséquent) si elles veulent déléguer un pouvoir constituant temporaire à la législature actuelle. Si la majorité est pour la négative, tout est fini pour dix ans. Si elle est pour l'affirmative, la législature, investie du pouvoir constituant, statuera sur le cahier, mais sans pouvoir l'amender. En cas de rejet (total ou partiel), elle pourra seulement publier ses motifs.

Dans ce système, à qui appartient vraiment le pouvoir de revision ? Le Jury constitutionnaire en possède la clef, comme les deux Chambres sous la Constitution de 1875, avec des pouvoirs incontestablement plus étendus, puisque leur dispositif même s'impose aux assemblées primaires et aux assemblées législatives, sans que celles-ci puissent faire autre chose que de le rejeter ou de l'admettre. Mais l'autorité constituante elle-même réside dans les assemblées primaires, expression la plus directe du peuple ; et celles-ci donnent procuration aux Conseils. Au total, il ne s'agit là que d'un pouvoir constituant amoindri, conditionné à la fois dans son apparition, dans son objet et dans sa durée. Les séances où le Conseil des Anciens, à qui appartient en fin de compte la décision, exercera le pouvoir constituant, et qui devront être exclusivement réservées à cet exercice, ne pourront, est-il prévu avec minutie, excéder le nombre de douze en tout, ni celui de deux par décade.

Est-ce à dire que le lion populaire soit mort ? Non sans doute. Il est endormi, parce que la France a de bonnes institutions. Ne pourrait-il pas se réveiller ? Supposons que le régime actuel soit détruit par la force, qu'un nouvel ordre de choses y soit substitué. On verrait renaître sous la forme insurrectionnelle le pouvoir constituant intégral et illimité des origines. Il subsiste toujours, ou Sieyès se renierait lui-même ; mais Sieyès le traite, pour l'instant, par prétérition.

Comme la précédente, cette attribution du Jury constitutionnaire

s'estompe en l'an VIII. Ni Mignet, ni le *Moniteur*, ni Miot de Mérito n'en parlent. Elle n'était pas abandonnée toutefois, puisque Boulay de la Meurthe y fait en passant une allusion. Mais nous ne savons rien des procédures que Sieyès envisageait pour la mettre en œuvre dans un cadre différent de celui de la Constitution de l'an III. Toujours est-il que les attributions proprement constituantes du Sénat napoléonien dérivent des projets de Sieyès. Lorsque le sénatus-consulte du 16 thermidor an X déclare (art. 54) : « Le Sénat règle... tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche », la formule est à rapprocher de la phrase de Boulay : « Il faut une magistrature constitutionnelle, non seulement pour le maintien de la Constitution, mais pour les améliorations successives que le progrès des lumières et les besoins de l'État pourraient solliciter (1). »

En l'an III, Sieyès dégageait encore une troisième attribution du Jury constitutionnaire. Il devait, dans des occasions graves où la législation se trouverait en défaut, offrir « un supplément de juridiction naturelle aux vides de la juridiction positive ». Il y a là un point qui paraît négligé en l'an VIII. Nul doute cependant que cette fonction du Jury ne fit corps avec les autres, qu'elle ne rentrât, telle qu'elle était exposée le 18 thermidor, dans la mission générale de cette institution, qui était de conserver et de compléter la Constitution. L'idée a d'ailleurs laissé quelques traces dans les textes napoléoniens.

Ce n'était pas le Jury en corps qui exerçait ce pouvoir. Il désignait seulement à cet effet, par la voie du sort, un dixième de ses membres qui serait exclusivement chargé des décisions de justice naturelle. Cette sélection fait immédiatement songer aux commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse que nous verrons fleurir en l'an XII (2).

Quant au fond, la juridiction d'équité naturelle du Jury est orientée vers la protection des droits de l'individu, comme le sera sous le régime de l'an XII l'intervention des commissions sénatoriales. Mais il n'y a de ressemblance que dans le but poursuivi. Les mécanismes demeurent fort différents. En l'an XII, il s'agira de défendre l'individu contre les autorités exécutives. C'est au contraire aux lacunes de la justice que pense Sieyès.

La liberté individuelle étant le premier principe d'une société, il faut que tout citoyen qui se sent blessé dans ses droits puisse demander justice, qu'il trouve à la fois un juge et une loi applicable. Or, le législateur n'a pu tout prévoir, ni en matière répressive, ni sans doute en matière civile. Les règles qu'il pose sont rigides. Elles s'adaptent mal à toutes les espèces. Le juge ordinaire, qui est au-dessous de la loi, ne saurait les assouplir. Il en résulte de déplorables anomalies. L'innocence peut succomber sous les apparences du crime. Si le législateur était présent pour chaque cas, il lui arriverait souvent de ne pas appliquer ses lois telles quelles, de les modifier. On force le juge à appliquer

l'intention présumée du législateur, souvent contraire à son intention réelle. Il faut donc permettre à quelqu'un de perfectionner le droit en vigueur, de l'humaniser. Cette nécessité apparaît au maximum dans les instances criminelles : la grâce, si souvent critiquée en tant qu'exercice d'une prérogative royale, est une institution indispensable. La Constitution girondine proclamait que le droit de faire grâce ne serait que le droit de violer la loi et ne pouvait exister dans un gouvernement libre (1). C'est une grave erreur. Le droit de grâce n'est pas le droit de violer la loi : il répond au devoir de la compléter; il ne tient pas du caprice; il s'apparente à la justice la plus rigoureuse.

Il y a lieu dès lors d'instituer quelque part « un point de juridiction purement naturelle ». On dira : Que ne demandez-vous une loi positive ? Mais le législateur est impuissant, parce que « réduit à construire de grandes classifications » : les différences lui échappent. On se plaint, depuis l'aube des temps, qu'il y ait trop de lois; et cependant les besoins de l'ordre civil surpassent toujours ce que *peut* et ce que *doit* faire le législateur. De plus, une loi positive ne saurait avoir un caractère rétroactif. Cet argument ne saurait être invoqué contre la loi naturelle, « qui est de tous les temps, qui fut promulguée au commencement du monde et gravée au fond de la nature humaine, avec l'ineffaçable sentiment du juste et de l'injuste ».

Bien que les exemples cités par Sieyès soient constamment empruntés à l'ordre répressif, il semble que sa pensée soit plus générale, car il en arrive à demander que le Jury constitutionnaire soit un *tribunal des droits de l'homme*. C'est ainsi qu'après avoir servi la Constitution par l'exercice du contrôle et par l'initiative des perfectionnements à apporter aux lois fondamentales, le Jury servira les libertés individuelles qui en forment le principe. Par là, on s'approchera toujours davantage du respect intégral des prérogatives qui appartiennent à l'homme. Aucun effort ne saurait être à cet égard trop poussé. Nous relevons déjà dans la législation positive bien des erreurs et des oublis. Nos neveux, plus raffinés que nous, en sentiront davantage. « Ne souffrons pas que, sur le sol, tant défriché par nous, de la liberté individuelle, il reste un seul point, un seul, exposé aux injures de l'arbitraire (2). »

Car ce n'est point le Jury qui représente ici l'arbitraire tel qu'on l'entend d'habitude. C'est lui qui y met fin. Le mot d'arbitraire a deux sens : il désigne couramment l'exercice d'une autorité sans frein, sans règle, sans principe; il est alors odieux; et c'est contre cet arbitraire qu'est dirigée la juridiction du Jury. Mais, à la rigueur, on peut appliquer aussi le terme à une décision de justice naturelle que le législateur n'a pas su encore inscrire dans son code; l'arbitraire cesse alors d'être une appellation déshonorante : il devient une chose utile et respectable.

Au surplus, entre le juge d'équité naturelle et le législateur, il y a cette ressemblance que l'un et l'autre puisent leurs déterminations dans un seul et même code moral. Ils s'approchent seulement plus ou moins des vérités qu'il renferme; le premier en réalise mieux l'appli-

cation, parce qu'il se prononce sur des cas particuliers. Mais tous les deux dépendent de principes qui les dépassent et dont ils reconnaissent la supériorité. En ce sens, ni l'un ni l'autre n'opèrent arbitrairement.

Cependant, la juridiction d'équité naturelle est une mission délicate. Son exercice ne pourra-t-il donner lieu à des abus ? Pour y parer, un seul moyen, tiré encore du principe de la division des pouvoirs. Le Jury constitutionnaire prononcera, mais il ne pourra pas se mettre lui-même en mouvement. Il faudra une proposition formelle, venue d'ailleurs. Sieyès la réserve aux tribunaux. Il n'en développe pas les raisons ; mais elles apparaissent d'elles-mêmes. Les citoyens n'ont pas à être protégés ici contre le mauvais vouloir des juges ordinaires : ceux-ci sont les défenseurs naturels de leurs droits. C'est à l'impuissance du juge qu'il faut parer ; et cette impuissance, il est qualifié pour l'éprouver, puisque, par profession, il connaît les textes législatifs et les applique. Une intervention directe des citoyens ne saurait être qu'inutile ou que perturbatrice.

Encore la proposition ne pourra-t-elle être faite sans règle et sans motifs, sous peine de désorganiser tout le système judiciaire. Il faudra des cas de nécessité reconnue, qui ne pourront être appréciés par les tribunaux qu'à la lumière de directions générales données par le législateur. Il n'entraîne certainement pas dans les intentions de Sieyès de laisser au pouvoir judiciaire, serviteur de la loi, une grande liberté d'allures.

Le Jury constitutionnaire n'entraîne d'ailleurs pas en contact avec les justiciables à l'occasion des arrêts d'équité naturelle. Il en renvoyait l'exécution au tribunal qui avait formé la demande officielle ou à tout autre tribunal de son choix.

Doté de ces pouvoirs éminents, qu'allaient compléter en l'an VIII des attributions électorales de première importance, le Jury constitutionnaire figurait bien la plus haute autorité de l'État. Certes, dans le dessin de Mignet, qui représente le système de Sieyès sous la forme d'une pyramide, il n'occupe pas le sommet : c'est le Proclamateur-Électeur, le chef du Gouvernement qui s'y trouve : ce magistrat remplace le roi ; et Sieyès, qui n'était jamais en retard d'une comparaison mathématique, au cours de sa polémique avec Paine, avait dit précédemment que la Monarchie finit en pointe, tandis que la République finit en plateforme. Mais, en dépit de ces images, le Jury constitutionnaire n'a pas de supérieur : non seulement le Proclamateur-Électeur (devenu le Grand Électeur de Boulay) ne peut rien sur lui ; mais c'est le Jury constitutionnaire qui tient ce personnage à sa discrétion, puisqu'après l'avoir nommé il peut l'absorber, c'est-à-dire le destituer. Lorsque Sieyès déclarait en l'an VIII que l'autorité vient d'en haut, cela signifiait donc, dans son système, que le Collège des Conservateurs se trouvait situé au plus haut point, puisqu'il faisait les désignations capitales, le Grand Électeur ne faisant (immédiatement ou médiatement)

que les autres. « Ce collège, disait Sieyès à Boulay, n'est rien dans le Gouvernement, rien dans l'ordre législatif (1). » En effet, il se trouvait au point où les deux se rejoignent.

Une observation essentielle s'impose du reste ici. Le Grand Électeur semble avoir été conçu primitivement comme le président du Collège. Le témoignage de Roederer est formel en ce sens (2). Celui de Miot de Méliot est concordant (3). Ainsi s'expliquerait la prééminence du Grand Électeur. Ainsi s'expliquerait également le choix fait par Sieyès pour lui-même de la présidence du Sénat : la présidence du Sénat, ce n'était que la magistrature suprême initiale, réduite et démantelée.

Considéré sous son aspect politique, le Jury ou le Collège représentait une sorte de grande Académie révolutionnaire, où les traditions de 1789 devaient se voir pieusement conservées et entretenues. A ce titre, il avait tous les soins paternels de Sieyès. Et c'est sur le mode lyrique que celui-ci, le 18 thermidor, en célébrait par avance la composition et l'esprit. « Voulez-vous, Citoyens, que cette institution que vous rendez en quelque sorte garante de la rectitude constitutionnelle de toutes les autres, soit respectée par toutes, qu'elle le soit surtout par les deux Conseils législatifs ? Semez-en l'intérêt dans ces deux corps. Qu'on y regarde l'entrée dans le Jury constitutionnaire, à la fin de la carrière législative, comme un objet d'émulation, comme un témoignage sensible des services rendus à la Patrie dans ce poste de confiance. Ne voyez-vous pas combien de députés désireront secrètement cette récompense, tout à fait républicaine d'ailleurs, puisqu'elle offre une pâture morale et saine à des appétits, à des sentiments bons en eux-mêmes.... » Boulay parle lui aussi de « la masse vraiment imposante par l'influence des mœurs, des vertus, des services, des noms et même de la propriété » que devait figurer le Sénat conservateur (4). Bien plus : « placé au sommet de la hiérarchie politique », le Collège partageait avec le Grand Électeur la fonction de luxe et de représentation qui paraissait l'apanage de celui-ci. Sieyès voulait précisément qu'il eût un revenu assez considérable pour ouvrir des salons, y recevoir « toute la bonne société », communiquer à Paris et à toutes les autres villes cette impulsion qui ne pouvait venir que de l'élite représentative.

Thiers a comparé l'organisation politique de Sieyès à « l'aristocratie vénitienne avec son livre d'or, avec son doge fastueux et nul, chargé tous les ans d'épouser la mer Adriatique (5) ». La valeur de l'image peut être discutée. On doit au moins en retenir que l'espèce de conservatoire révolutionnaire conçu par Sieyès figurait bien pour lui le centre de l'État, son « organe suprême », comme nous dirions aujourd'hui, car l'unité de l'établissement public veut qu'il y en ait un. Il faut, pour que la liberté soit mieux respectée, la division des pouvoirs ; mais il en faut aussi le concours, qui ne peut être obtenu que par la hiérarchisation. C'est ce principe même qu'incarne le Collège des Conservateurs. L'abandon du terme primitif de Jury signifie que Sieyès

assimile de moins en moins ce corps à une autorité juridictionnelle, si élevée soit-elle; il y voit une autorité politique au sens large du mot, capable le cas échéant, dans les grandes circonstances, d'initiative — quelque chose comme le foyer constitutionnel de la France régénérée.

V. — L'ORGANISATION EXÉCUTIVE ET GOUVERNEMENTALE.

Le Jury constitutionnaire ou Collège des Conservateurs, couronnement de la machine politique de Sieyès, est un perfectionnement du système initial. Mais ce système, avec la double action, ascendante et descendante qui le caractérise, était déjà entièrement formé avant l'apparition du Jury. Celui-ci a précisément pour rôle de mettre les deux actions en liaison, de créer pour toutes les institutions constitutionnelles un centre commun de vie. A l'origine, l'action ascendante aboutissait au Corps législatif, l'action descendante partait du roi. Mais, entre le Corps législatif et le roi, subsistait un hiatus véritable. Cet hiatus n'était que très partiellement couvert par la subordination naturelle de l'action exécutive à la volonté législative; car, si le roi, chef du pouvoir exécutif, se trouve par là même placé sous la dépendance de l'Assemblée, il n'en est pas moins vrai qu'en vertu de ses origines et du fait de l'hérédité de ses fonctions, le roi dispose, face au Corps législatif, d'une force et d'un prestige propres. Le principe de la volonté générale s'exprimant par la voie de la législation ne suffit pas à assurer comme il le faudrait l'unité.

Lorsque les événements auront renversé le pouvoir royal, lorsqu'il ne pourra plus être question d'un chef d'État héréditaire, la rupture d'équilibre définitive se produit; et, à la rigueur, le Corps législatif pourrait réaliser l'unité de l'État. Mais Sieyès estime alors qu'il y aurait danger à lui laisser assumer ce rôle, car le développement de la Révolution lui a démontré que, si la tyrannie d'un monarque et d'une Cour est redoutable, la tyrannie d'une assemblée législative ne l'est pas moins. D'où l'idée de reporter plus haut, au-dessus des deux ordres de fonctions, le foyer de l'établissement public. Jamais en tout cas l'idée ne lui est venue d'attribuer à l'Exécutif une place prépondérante.

C'est sous le bénéfice de ces observations qu'il faut aborder l'étude de l'organisation exécutive, prolongée, à partir d'une certaine époque, en organisation gouvernementale, ce qui correspond à une notion plus large, à une conception plus indépendante, mais ce qui ne suffit pas pour conférer aux titulaires de ce genre de pouvoir la première place dans l'État.

L'organisation de l'Exécutif est peut-être, dans le système de Sieyès, l'élément qui a le plus varié. Ici comme ailleurs, nous rencontrons plusieurs incarnations successives, se dégageant lentement les unes des autres. Mais les réalisations semblent plus nombreuses et aussi plus

flottantes. Il y a des variantes, il y a des incertitudes, qui laissent souvent le commentateur perplexe.

Au début de son action politique, la consistance de l'Exécutif ne préoccupe pas et ne peut d'ailleurs pas préoccuper Sieyès. C'est dans le cadre de la monarchie traditionnelle que se situent ses attaques les plus révolutionnaires contre le système des privilèges. Son loyalisme à l'égard du roi n'est pas plus friable que celui des hommes de son époque. Il semble au contraire qu'il veuille libérer le prince des éléments parasitaires qui l'entourent. Il l'oppose en toute circonstance à ses courtisans et à ses ministres. Sans flatteries inutiles (car ses coups de chapeau au monarque trahissaient surtout sa fureur à l'égard des agents du monarque), il partage l'état d'esprit des contemporains, qui se croient sincèrement dévoués à la dynastie régnante, dans le moment même où ils en préparent l'immanquable chute. Ni dans le *Tiers*, ni dans les *Vues*, il ne songe à en discuter les titres. Et cependant son respect n'était pas grand pour la tradition ni pour l'histoire!

Mais, en un temps, où la volonté nationale ne s'exprimait pas encore, puisqu'il n'y avait pas de représentation véritable, le roi était aux yeux de Sieyès comme une première incarnation de l'unité française. Il figurait ce point fixe de toutes les institutions sur lequel aucune divergence ne pouvait naître. Au surplus, le roi ne s'était-il pas prêté à la convocation des États généraux et n'avait-il pas prononcé, avant même la réunion des ordres, ces paroles mémorables que Sieyès devait rappeler le 7 septembre 1789 dans le *Dire sur le veto royal* : moi, qui ne suis qu'un avec la nation (1)?

Il n'empêche qu'il s'agissait là d'une phase purement préliminaire. Depuis la réunion des ordres, la Nation avait un organe, l'Assemblée. Sieyès se voyait donc conduit à analyser la situation juridique du roi en face d'elle. En vertu de souvenirs d'école, il calque sur ce problème actuel et vivant les formules abstraites de Rousseau : l'Assemblée veut, le roi agit; l'Assemblée est la tête; le roi est le bras. Ces formules avaient l'avantage de paralyser d'avance toute résistance royale à l'égard de la Révolution en marche. Inspirées par la comparaison d'une société politique, machine artificielle, avec un organisme vivant, elles répondaient, dans leur simplicité brutale, à des fins pratiques très précises : subordonner le roi et en faire l'instrument de la volonté nationale.

Le *Dire sur le veto royal* expose avec beaucoup de vigueur cette thèse, dirigée non contre la personne du monarque, mais contre ses partisans et ses conseillers. Le roi est traité avec les plus grands honneurs. Sieyès l'extrait même du pouvoir exécutif, qui n'est pas le premier des pouvoirs, et le considère d'abord comme chef de la nation, l'appelle Premier Citoyen, investi partout de la préséance. Il va jusqu'à l'identifier avec la Nation, disant que le roi et la Nation font cause commune contre les erreurs du ministère. Mais le terme de citoyen enveloppe en réalité une subordination à la Nation : le roi n'exerce pas un pouvoir

propre. Comme individu — et la Nation ne se compose que d'individus — il n'est que *primus inter pares*. Sans doute il a vocation naturelle à diriger toute l'action de l'État, mais pour le compte de la Nation. Et, dans un régime constitutionnel établi, il ne saurait avoir, en fait d'attributions, que ce que la Constitution elle-même lui accorde. Sur la formation de la loi, il ne peut exercer d'autre influence que celle d'un votant dans les assemblées primaires, car une volonté individuelle est égale à une autre. Au titre de dépositaire des diverses branches du pouvoir exécutif, il ne peut à aucun degré influer sur la loi, car le pouvoir exécutif n'existe que par la loi, est postérieur et inférieur à elle : le courant ne saurait remonter vers la source.

Mais si, juridiquement, le roi n'a aucune participation dans le pouvoir législatif, Sieyès n'est pas assez fermé aux réalités politiques pour méconnaître le rôle de conseiller du pouvoir législatif qui lui appartient en fait. Il ne contribue pas à la confection de la loi d'une manière active. Il peut seulement, dans la pratique, l'inspirer, en vertu du prestige moral afférent à sa personne et à ses fonctions.

En revanche il ne dispose pas du droit de veto, car le droit d'empêcher n'est point différent du droit de faire (1). Ni veto absolu, qui serait une monstruosité, puisque la volonté de la Nation se trouverait anéantie par une volonté particulière et arbitraire. Ni veto suspensif. En vain parlerait-on ici d'un appel au peuple : ce n'est pas des représentants à leurs commettants que le pouvoir exécutif en appellerait par l'exercice du veto, car le peuple, dans un pays qui n'est pas une démocratie, ne peut agir que par ses représentants. L'expression d'appel au Peuple n'aurait qu'un sens : c'est que l'Exécutif en appellerait de la Nation à elle-même. Mais, ceci étant, le veto a-t-il une utilité quelconque ? Distinguons la constitution et la législation proprement dite. En Angleterre, où il n'y a pas de distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires, le veto est une institution par laquelle la Couronne se défend contre les empiétements des chambres. Le roi a besoin du veto pour qu'on ne puisse pas attaquer la prérogative royale. Ce danger n'existe pas en France, où la législature n'aura pas plus l'exercice du pouvoir constituant que celui du pouvoir exécutif. S'il y a, en fait, des entreprises d'un pouvoir sur l'autre, le véritable remède consistera dans un appel au pouvoir constituant, dont la partie lésée demandera la convocation ou la délégation nationale. Sieyès, en 1789, est d'ailleurs convaincu que les usurpations du pouvoir royal sont beaucoup plus à craindre que celles de la législature. — Quant à la législation proprement dite, l'utilité du veto n'apparaît pas davantage. Autant vaudrait dire que, lorsque les peuples demandent des lois à leur assemblée législative, il est bon qu'elle puisse s'empêcher de les faire. Invoquera-t-on l'expérience et les lumières des agents publics ? Mais le Corps législatif a pu y faire appel officieusement avant la confection de la loi. Une fois la loi faite, les agents publics n'ont plus la parole, sinon pour obéir et exécuter.

Le pouvoir exécutif dont le roi est investi, ou pouvoir actif, se subdivise lui-même en plusieurs branches. Sieyès les indique sommairement dans sa brochure sur la *Ville de Paris*. Ce sont la justice (incluant la police générale), l'instruction publique, la surintendance des soins, travaux et secours publics; les relations extérieures de la Nation (ce qui comprend la guerre et la marine). Les agents de ces divers services sont nommés par leur chefs directs, et, au sommet, par le roi, sur une liste d'éligibles établie par les assemblées représentatives des différents degrés, et pour les grands offices nationaux par le Corps législatif lui-même. Toutes les parties du gouvernement doivent correspondre entre elles, les inférieurs tirant leur investiture des supérieurs et n'ayant d'ordres à recevoir que d'eux. C'est le principe de la discipline hiérarchique, que Sieyès assortit d'une responsabilité effective.

A cette date, il prend encore les mots de Gouvernement et d'Exécutif pour synonymes. « Le gouvernement général, ou le pouvoir exécutif national », écrit-il dans son opuscule sur la *Ville de Paris*. Mais une analyse ultérieure plus rigoureuse va l'amener à distinguer les deux notions. L'effondrement du pouvoir royal provoque chez lui, en 1791, des méditations nouvelles sur la nature du pouvoir exécutif et un plan inédit d'organisation. La fuite à Varennes pose brusquement en effet devant l'opinion française le problème *République ou Monarchie*, qui l'agitera pendant plus d'un siècle. C'est sous cet angle que Sieyès aborde une étude plus approfondie de l'Exécutif, auquel il n'avait accordé jusque-là qu'une attention relative. A la question ainsi formulée il reste d'ailleurs politiquement indifférent. Mais à tous ses raisonnements elle sert de point de départ.

Dans le *Moniteur* du 6 juillet 1791, Sieyès s'était défendu de tourner au républicanisme — par prudence politique sans doute, mais aussi par défaut de passion réelle. La vérité réside pour lui tout entière dans un régime représentatif à pouvoirs divisés, assurant au maximum la liberté des individus. Le seul point est de savoir quelle est dans ce régime la meilleure organisation de l'Exécutif. Celui-ci doit-il être unique, c'est-à-dire monarchique, ou collégial, c'est-à-dire républicain, pour que la totalité des citoyens jouisse de la liberté la plus grande? Telle est la seule controverse, tel est le seul criterium. Et comme on est, non pas quelquefois mais toujours, plus libre dans la monarchie que dans la république, Sieyès se prononce sans ambages pour la première.

Mais la définition qu'il donne de la Monarchie ne correspond pas exactement aux notions courantes. Pour le commun des mortels, c'est l'hérédité autant que l'unité qui fait la Monarchie. Or Sieyès n'en parle pas; et nous allons voir qu'il qualifiera de monarchiques des institutions non héréditaires. Quant à la République, il ne la définit pas non plus par le caractère électif de la magistrature suprême comme on s'y serait volontiers attendu, mais par une particularité à laquelle la Révolution attachera beaucoup d'importance, qu'elle finira presque par iden-

tifier avec le régime républicain : la multiplicité des titulaires de l'Exécutif. Toujours est-il que sa polémique en faveur de la Monarchie contre Paine, défenseur de la République, s'engageait le 16 juillet dans des conditions assez spéciales. D'autant plus spéciales que Paine, de son côté, avait ses définitions à lui : il appelait République un gouvernement par représentation, un gouvernement fondé sur les principes de la Déclaration des Droits, que la constitution française contredisait d'après lui dans plusieurs de ses parties, spécialement en instituant l'hérédité royale. Bref, Sieyès et Paine éliminaient de leurs plaidoyers respectifs toute une série de régimes dont ils se refusaient à prendre la défense. « Je n'entends point par républicanisme, disait Paine, ce qui porte ce nom en Hollande et dans quelques États d'Italie. — Je ne soutiendrai, répliquait Sieyès, ni la cause de la monarchie ottomane ni celle de la monarchie britannique. » Sieyès écartait même du débat tous les exemples, pour ne s'attacher qu'aux principes. Mais, pour lui, il est clair que Paine se trompe en assimilant la République au gouvernement représentatif. C'est dans la perspective du gouvernement représentatif, seul digne d'attention et d'intérêt, qu'il faut en réalité examiner les deux régimes, le républicain et le monarchique, parce que toute constitution sociale dont la représentation n'est pas l'essence est une fausse constitution. « Monarchique ou non, toute association dont les membres ne peuvent pas vaquer tous à la fois à toute l'administration commune n'a qu'à choisir entre des représentants et des maîtres, entre le despotisme et un gouvernement légitime. » « Ce que les monarchistes veulent faire par l'unité individuelle, les républicains le veulent par un corps collectif. » Il s'en suit que les premiers réalisent mieux dans l'État « l'unité d'action ». Cette dernière formule est déjà par avance celle de l'an III. Elle correspond aux vues de Sieyès sur la vie et le mouvement qui sont nécessaires aux sociétés politiques et qui doivent entraîner pour leurs membres une aisance de gestes plus grande, la satisfaction de besoins plus larges, bref un accroissement de liberté. Sieyès n'accuse pas les républicains de fuir l'unité d'action ; mais il leur reproche de la réaliser mal : dans un sénat ou conseil supérieur d'exécution, dont l'unité politique, pour si solide qu'on cherche à l'établir, ne vaudra jamais l'unité individuelle.

Creusons davantage encore. Il ne suffit pas pour opposer la Monarchie à la République de formuler l'antithèse : un, plusieurs. Il faut encore introduire ici le point de vue de la responsabilité. Les chefs de l'État républicain sont responsables — au moins théoriquement, car, dans la pratique, le principe de la décision collégiale majoritaire a pour résultat de faire disparaître toute responsabilité utile. Le chef de l'État monarchique est irresponsable. Il en résulte qu'il représente l'*unité stable* du gouvernement : c'est un point fixe, auquel les autres autorités, essentiellement changeantes, peuvent se rattacher. Une définition plus rigoureuse de l'un et de l'autre régime doit donc s'établir ainsi : la République est un système dans lequel on fait aboutir toute l'action

politique, c'est-à-dire tout le pouvoir exécutif, à un conseil d'exécution délibérant à la majorité et nommé par le peuple ou par l'Assemblée nationale. La Monarchie est un système où, à la tête de chaque département ministériel, on place un chef responsable indépendant des autres, mais où tous ces chefs dépendent d'un individu supérieur par le rang et irresponsable. Elle a donc en fin de compte deux caractéristiques : le caractère individuel (à tous les degrés) de la décision, et la subordination des agents responsables à une autorité douée d'irresponsabilité. Dans le même temps, Condorcet définissait la République opposée à la Monarchie par l'élection substituée à l'hérédité, la collégialité substituée à l'unité, la responsabilité substituée à l'irresponsabilité, Sieyès n'était d'accord — en substance — avec lui que sur le second et le troisième points.

Au surplus, la discussion à laquelle il se livre est purement abstraite. Elle porte, non sur des régimes existants, mais sur des régimes idéalement conçus. Dans son système, le gouvernement monarchique était composé d'un « premier monarque irresponsable » au nom duquel agissent « six monarques » nommés par lui et responsables. Au-dessous sont les directions des départements ministériels. Le rôle de ce monarque suprême est de choisir. A cela, semble-t-il, se borne son activité. Sieyès le définit « monarque électeur ». C'est la préfiguration du Proclamateur-Électeur de Mignet et du Grand Électeur de Boulay de la Meurthe. C'est le dieu d'Épicure dont parle Michelet (1), qui n'intervient pas directement dans les affaires humaines. Image aussi, a-t-on dit, du roi d'Angleterre qui règne sans gouverner. Cette dernière formule, appliquée au magistrat suprême de Sieyès, n'est d'ailleurs point exacte : le monarque électeur, placé au-dessus de l'exécution, à laquelle il ne participe pas, figure le Gouvernement, et influe, par les choix qu'il fait et par les destitutions qu'il opère, sur la direction générale de l'État.

Ce monarque électeur est-il héréditaire ou tire-t-il son pouvoir de l'élection ? Question secondaire aux yeux de Sieyès. Sans doute, en bonne théorie, la transmission héréditaire d'un office public, quel qu'il soit, est-elle incompatible avec les lois d'une véritable représentation. Elle est un outrage à la société en même temps qu'une atteinte aux principes. Mais, en fait, est-il un seul mode d'élection du monarque qui ne soit pire encore que la vocation héréditaire ? Dans l'état actuel des choses, ne serait-il pas dangereux de renoncer à l'hérédité ? L'hérédité offre cet avantage d'être « paisible », bien qu'absurde. L'élection ne serait pas moins absurde et elle risquerait de déclencher la guerre civile.

On est surpris, à la vérité, de voir Sieyès déclarer absurde l'élection du premier magistrat de l'État. Comment le théoricien ingénieux renonce-t-il ainsi par avance à faire prévaloir la raison dans une affaire de cette importance ? Position provisoire à coup sûr. L'invention du Collège des Conservateurs devait apporter plus tard une solution à cette difficulté alors insoluble. Il laisse lui-même entrevoir, dans quel-

ques phrases prudentes et sibyllines, l'évolution ultérieure du système.

De cette polémique avec Paine, il faut au moins retenir que l'hérédité n'est, selon Sieyès, qu'un caractère accidentel, artificiel et même vicieux de la Monarchie. Celle-ci ne renferme dans son essence que la décision individuelle et l'irresponsabilité. Par conséquent, le système complet que construira Sieyès en l'an VIII sera orienté vers la Monarchie, dans le sens propre du mot. Sieyès le qualifiera à l'époque de républicain, parce qu'il faut bien sacrifier au goût du temps, s'exprimer dans le langage du vulgaire. Après Copernic et malgré lui, nous continuons à dire que le soleil se lève et se couche, bien que nous le sachions immobile. Ces formes de langage ne touchent pas au fond des choses. Le système de l'an VIII est républicain, selon l'acception courante du terme, en ce sens qu'il exclut l'hérédité, qu'il exclut le pouvoir propre opposable à la Nation. Du point de vue scientifique, du point de vue logique, c'est une monarchie — à un détail près. Il repose sur la décision individuelle. Il rattache les agents exécutifs responsables à une autorité plus fixe qu'eux, le Grand Électeur. Cette autorité toutefois est-elle absolument irresponsable? Non, puisque le Collège des Conservateurs peut l'absorber et il ne l'absorbe que parce qu'il lui retire sa confiance. Elle est soumise malgré tout à une certaine responsabilité politique.

En 1791, Sieyès éprouve pour la monarchie élective une préférence théorique. Il la fait taire momentanément en faveur de la constitution établie. Mais ses conceptions donnent à penser aux contemporains qu'il prépare l'installation à la tête de l'État français d'un prince étranger. En l'an. VIII, il s'élèvera au-dessus de la monarchie héréditaire et même de la monarchie élective, telle qu'on la conçoit généralement. Les accusations ne cesseront d'ailleurs point pour ce motif.

En tout cas, il continuera à tourner le dos à ce qu'il appelle, lui, le système républicain. « Ni les idées, ni les sentiments que l'on dit républicains ne me sont étrangers, expliquait-il le 16 juillet 1791; mais, dans mon dessein d'avancer toujours vers le maximum de liberté sociale, j'ai dû passer la République, la laisser loin derrière et parvenir enfin à la véritable monarchie. Si je suis dans l'erreur, je déclare du moins que ce n'est ni faute d'attention, ni faute d'y avoir mis le temps; car mes recherches et mes résultats ont précédé la Révolution. » Dans la mesure où les républicains sont pour la chose publique contre la chose privée, comment ne les approuverait-on pas? Ils suivent en cela le génie du régime représentatif, qui veut qu'il n'y ait point dans l'État de pouvoir faisant l'objet d'une appropriation particulière. Et telle est aussi *a fortiori* la position de Sieyès. Mais, si l'on passe à l'organisation des pouvoirs, le véritable nom qui convient aux républicains est celui de *poliarchistes* ou de *policrates*. Et c'est contre l'idée que ce terme représente que s'élève Sieyès. A supposer que l'on veuille à toute force identifier les notions de République et de Gouvernement représentatif, il posera toujours la question de savoir si, dans une bonne

République, il vaut mieux que le Gouvernement soit *poliarchique* ou monarchique : et il la résoudra comme il vient d'être dit.

Ce débat fragmentaire de 1791, dans lequel on sent que Sieyès ne s'abandonne pas complètement, moins peut-être par circonspection naturelle que par désir sincère de ne fournir des armes, comme il le dit lui-même, à aucun parti, éclaire d'un jour singulier le *Discours du 2 thermidor* et les entretiens avec Boulay. Il fait voir que la conception de l'Exécutif mûrit lentement chez Sieyès, à travers une évolution ininterrompue. En l'an III, c'est moins à la situation des personnes qu'il songe qu'à la nature des fonctions. Mais, précisément, ses analyses antérieures opposant le monarque irresponsable aux monarques responsables lui ont permis d'atteindre le cœur du sujet. Ce qui importe, en effet, derrière la distinction du monarque et de ses ministres, c'est la distinction du Gouvernement et de l'Exécutif. La division de ces deux pouvoirs est « une de ces vues qui appartiennent encore au progrès de la science ; c'est au temps à en dévoiler l'importance et à rendre justice ». Il y a, en d'autres termes, au-dessus de l'exécution rigoureuse des lois, un élément qui s'interpose entre cette exécution et la législation elle-même. Les notions d'Exécutif et de Gouvernement ne coïncident pas d'une manière absolue. La volonté du législateur ne se traduit pas automatiquement dans les actes des fonctionnaires exécutifs. Il faut dégager, pour présider aux démarches de ceux-ci, un élément de pensée, de réflexion, d'appréciation de l'opportunité, sans lequel la machine politique serait incomplète. C'est le Gouvernement qui le figure ; et le pouvoir de nommer que Sieyès attribuait à son monarque électeur en exprime la manifestation la plus élevée. A certains égards, gouverner c'est nommer, et nommer c'est gouverner, car le choix des hommes est la manière la plus sûre de colorer l'action de l'État et de l'infléchir : les institutions, si géométriques que soient leurs apparences, ne valent que par ceux qui les font vivre. — Quant à l'Exécutif proprement dit, le terme employé est mal choisi : ceux qui exécutent la loi, ce sont les citoyens et les fonctionnaires agissant spontanément, les premiers obéissant aux lois protectrices des droits individuels, les seconds se pliant aux lois directrices qui fixent les devoirs de leur fonction. Le « pouvoir officiel de la loi » n'est mis en branle qu'en cas de contestation et de résistance. Il faudrait parler en réalité d'exécution forcée : Sieyès ne prononce pas le mot, mais le suggère. La Constitution de 1791 s'exprimait à cet égard avec une pertinence parfaite lorsqu'elle disait (Tit. IV, art. 1) que la force publique assure « le maintien... de l'exécution des lois ».

Le gouvernement et l'exécution sont différents ; ils sont aussi dévolus à des titulaires distincts. C'est précisément la distinction organique qui a mis Sieyès sur le chemin de la distinction fonctionnelle. Son système diffèrera donc des régimes dans lesquels on s'efforce de séparer la fonction administrative et la fonction gouvernementale, sans pouvoir les rattacher à des organes pourvus respectivement d'une indi-

vidualité propre. Il sera en un mot beaucoup plus rigoureux et beaucoup plus précis. Mais il faut reconnaître qu'il n'est exposé dans le *Discours du 2 thermidor* que d'une manière très imparfaite. Beaucoup de lacunes et d'obscurités subsistent dans les développements. On peut se demander même si la distinction des organes, de gouvernement d'une part et d'exécution de l'autre, se trouve maintenue jusqu'au bout, si une certaine confusion d'attributions ne se produit pas entre les mains des mêmes autorités.

L'action du Gouvernement étant, comme on l'a indiqué, extérieure à la loi, peut néanmoins être définie par rapport à elle. On distinguera ainsi le rôle du Gouvernement avant la loi et son rôle après la loi.

Avant la loi, le Gouvernement est jurie de proposition. Ici, Sieyès rend juridiquement effective la participation aux travaux législatifs. Il l'avait refusée précédemment à l'Exécutif autrement que d'une manière officieuse. Il l'accorde au Gouvernement, dont la mission est plus large, et qui doit traduire les besoins des gouvernants, comme le Tribunat traduit ceux des gouvernés. Cette idée de mêler le Gouvernement à la confection de la loi paraissait aux contemporains de Sieyès nouvelle et singulière, contraire au principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs. C'est un des points qui choquèrent le plus dans ses propositions du 2 thermidor. Thibaudeau souligna le danger de reconnaître une part active à l'Exécutif dans la formation de la loi (1). La Constitution de l'an III devait, dans son article 163, maintenir la notion d'un Exécutif simple conseiller officieux du Législatif : « Le Directoire peut, en tout cas, inviter par écrit le Conseil des Cinq-Cents à prendre un objet en considération ; il peut lui proposer des mesures, mais non des projets rédigés en forme de loi ». Pour justifier sa hardiesse, Sieyès avait vainement fait valoir que la pression du Gouvernement sur le Corps législatif était équilibrée dans son système par celle du Tribunat.

Une fois la loi promulguée et par conséquent mise à exécution, le Gouvernement est jurie d'exécution. Cette formule sibylline signifie en réalité qu'il a, sinon le pouvoir réglementaire, du moins l'initiative dans ce domaine, ce qui suppose de sa part une faculté d'interprétation ne se laissant pas ramener à la passivité pure. C'est que la loi ne se suffit pas à elle-même. « Les membres des comités savent si, indépendamment de la grande législature, il n'est pas une masse énorme de décisions à donner, de règlements à faire, sous le nom d'arrêtés ou tout autre, même en élaguant les actes et les résolutions qui appartiennent au pouvoir exécutif, et que la confusion des affaires actuelles rejette encore dans les comités ; ce sera en quelque sorte la législature d'exécution. » On serait porté à en conclure que Sieyès réserve au Gouvernement une espèce de législation subordonnée. La Constitution de 1791, dans sa doctrine rigide de la séparation des pouvoirs, avait privé le roi du droit de faire des règlements, ne lui laissant que celui de faire des proclamations pour ordonner et rappeler l'exécution de la loi. C'était une notion fort différente ; et ce que nous appelons le pouvoir réglementaire

devait théoriquement être exercé par l'Assemblée elle-même (1). Seules les nécessités de la pratique assouplirent le système. — En fait, la différence des deux régimes n'est pas aussi marquée qu'on pourrait le croire au premier abord ; car il résulte du dispositif annexé par Sieyès à ses développements qu'en matière réglementaire la proposition seule appartient au Gouvernement. Il n'en est pas moins vrai que Sieyès introduisait dans son plan un élément de liaison et de collaboration entre les pouvoirs, pour prolonger la loi comme pour la préparer. En l'an VIII même, Boulay parlera d'un domaine où la compétence réglementaire semble appartenir à une autre autorité que le Corps législatif : le domaine de la fonction publique (2).

Enfin, le Gouvernement était procureur d'exécution ; et c'est ici qu'on retrouve cette faculté de choix et de nomination que Sieyès avait dégagée la première, dès la polémique avec Paine. A titre de procureur d'exécution en effet, le Gouvernement nommait « le pouvoir exécutif, ou les chefs ordonnateurs et directeurs du service officiel de la loi ». C'était le monarque irresponsable de 1791 nommant les six monarques responsables. Ce devait être le Grand Électeur de l'an VIII nommant les consuls.

En l'an III, Sieyès composait son Gouvernement d'une manière insuffisamment explicite mais dont la comparaison avec l'article de réponse à Paine ne laisse pas d'être suggestive. « Il y aura, sous le nom de Gouvernement, disait son dispositif, un corps de représentants, au nombre de sept, avec mission spéciale de veiller aux besoins du Peuple et à ceux de l'exécution de la loi et de proposer à la législature toute loi, règlement ou mesure qu'il jugera utile. » On ne peut s'empêcher de comparer ces sept membres aux sept monarques de 1791. Mais aucun d'entre eux ne domine plus les autres. C'est qu'en l'an III l'idée monarchiste était terriblement discréditée. Il flottait autour d'elle une odeur de sacrilège. Le *Discours du 2 thermidor* demeure très prudent, très enveloppé : « Le pouvoir exécutif peut être divisé en plusieurs chefs responsables, directeurs uniques dans leurs ressorts respectifs, *sans que nous perdions l'unité d'exécution qui se retrouve dans la pensée du Gouvernement.* » Puis, dans son dispositif, Sieyès s'abstient d'aller jusqu'au bout de son système. C'est un recul du même genre que nous venons de relever dans la matière des règlements, dont le discours paraît attribuer au gouvernement la confection et dont les articles ne lui laissent plus que l'initiative. Quelques lignes avant d'arriver au dispositif, Sieyès avait reconnu qu'il manquait à ses combinaisons actuelles « l'élection du gouvernement, sur laquelle il n'est réservé peut-être qu'à l'expérience de nous mettre d'accord ». C'était éligner la question, ce n'était pas la résoudre.

Le magistrat électif suprême, qui se dissimulait dans les projets de l'an III, réapparaît dans ceux de l'an VIII. Il s'appelle Proclamateur-Électeur chez Mignet, Grand Électeur chez Boulay de la Meurthe. Dans

l'un et l'autre plan, la conception est la même; seules les autorités annexes diffèrent.

Mais à ceux qui n'avaient pas suivi dans tous ses détails la marche de sa pensée, le système de Sieyès restait si peu intelligible que Mignet introduit d'une manière certainement inexacte le personnage mystérieux que le Jury constitutionnaire devait nommer. « Le pouvoir exécutif, dit-il, résidait dans le Proclamateur-Électeur, fonctionnaire supérieur, inamovible, irresponsable, chargé de représenter la Nation au-dehors et de former le Gouvernement dans un Conseil d'État délibérant et un ministère responsable (1) ». Non, le Proclamateur-Électeur n'est pas l'Exécutif, il est le Gouvernement, c'est-à-dire quelque chose qui en demeure profondément distinct. Mignet commet au surplus d'autres erreurs. Comment peut-il dire que ce magistrat est inamovible, et même qu'il est irresponsable, quand il expose le droit d'absorption reconnu au Jury constitutionnaire ou Sénat conservateur? On peut aussi se demander si le ministère responsable n'est pas rangé à tort dans le même compartiment que le Conseil d'État. Mais la langue de Mignet n'a pas une précision juridique suffisante pour qu'il faille attacher une grande importance à ce rapprochement : le texte montre qu'il emploie les termes Gouvernement et Exécutif l'un pour l'autre. Il semble n'avoir analysé le plan de Sieyès que du point de vue d'une description purement extérieure; il juxtapose les organes, sans entrer dans l'analyse des fonctions.

Mignet dégage toutefois l'idée que le rôle du Proclamateur-Électeur consiste essentiellement, comme l'indique le nom, à choisir les hommes. Ce pouvoir de nomination est même démesurément étendu. Le Proclamateur-Électeur retient, dans les listes de candidature, des juges, depuis les tribunaux de paix jusqu'à la Cour de Cassation; des administrateurs, depuis les maires jusqu'aux ministres. Son activité semble même s'y épuiser. Le pouvoir est dirigé par le Conseil d'État et exercé par le ministère (2).

Dans le dessin qui complète l'exposé de Mignet, le Proclamateur-Électeur occupe le sommet de la fameuse pyramide. Ce plan figuratif était conforme aux procédés habituels de Sieyès. La *Notice* parle des tableaux analytiques dans lesquels s'expriment ses recherches et qui ne peuvent d'ailleurs être « que pour lui (3) ». C'est une succession d'esquisses ou d'ébauches, qui traduit, en même temps que des notes hâtivement rédigées, les progrès de sa pensée. Mais, en l'espèce, il est douteux que l'épure soit de Sieyès lui-même. Mignet ne le dit même pas. Nous sommes probablement en présence du travail bénévole d'un tiers, peut-être de Daunou. Et, comme la malveillance présidait souvent aux comptes rendus des opinions de Sieyès, il n'est point exclu que les apparences monarchiques du projet aient été accentuées à dessein. Ce n'est point certes Mignet qui peut être suspecté ici, car il n'avait à l'égard de Sieyès aucune pensée hostile, mais les interprètes qui se sont interposés entre Sieyès et lui.

Le *Moniteur* du 10 frimaire an VIII nous offre une autre description anatomique rapide des institutions prévues par l'illustre constituant. On y retrouve, à la tête du gouvernement, un « citoyen unique », appelé cette fois Grand Électeur. La qualification de citoyen marque bien le caractère de ce magistrat, qui se situe d'emblée dans le cadre du droit nouveau issu de la Révolution. C'est ce que Boulay de la Meurthe expliquera en soulignant que le Grand Électeur n'est pas un roi et n'a pas de sujets, car, dans la République française, les citoyens sont sujets et ne sont sujets que de la loi. Encore moins serait-il un despote, puisque, loin de réunir dans sa main tous les pouvoirs, il n'a que des attributions spéciales et limitées (1). Mais, selon le *Moniteur*, on hésitait si le Grand Électeur serait nommé à vie ou seulement pour un long terme. Ces hésitations, dont le *Moniteur* parlait ainsi d'une manière impersonnelle, devaient émaner de l'entourage, de tous ces brumairiens qui, si modérées que fussent leurs tendances, si égoïstes parfois que fussent leurs appétits, communiaient dans une même horreur superstitieuse de l'institution monarchique. Aussi cherchaient-ils à écarter du projet tout ce qui, de près ou de loin, l'aurait rappelée. Et la note, pourtant si brève, du *Moniteur* explique avec détails les précautions qu'il y aurait lieu de prendre, dans la première hypothèse, pour « éviter à la fois les dangers de l'hérédité et les orages des élections ». Tous les ans, à une date fixée d'avance, le Jury constitutionnaire procède à un scrutin pour désigner le successeur éventuel. Mais le scrutin n'est pas dépouillé ; l'urne est scellée et conservée intacte. A la septième opération annuelle, on brise la plus ancienne des six urnes antérieures ; à la huitième, on brise la seconde, et ainsi de suite, de manière à n'avoir jamais en même temps plus de six urnes depositaires des vœux du Jury. A la mort du Grand Électeur, on décide par le sort laquelle des six urnes doit être consultée, et les autres sont détruites. L'urne désignée est ouverte et le Grand Électeur est celui qui réunit la majorité relative des suffrages. En cas de décès antérieur, il est remplacé par celui qui a le plus de voix après lui. — De même le *Moniteur* laisse indécise la question de savoir si le Grand Électeur ne pourra être dans aucun cas frappé de destitution. « Les avis sont partagés entre ceux qui redoutent les abus d'un pouvoir sans responsabilité et ceux qui veulent par-dessus tout tromper les efforts des factions. » En réalité, le droit d'absorption attribué au Jury constitutionnaire, et dont le *Moniteur* lui-même fait mention, donnait la solution du problème ; et la procédure compliquée qui vient d'être décrite devait jouer également en cas d'absorption. Mais les scrupules de l'esprit républicain devant les inventions paradoxales de Sieyès demeuraient très forts. — On remarque aussi dans l'article du *Moniteur* un affaiblissement de la puissance électorale du Grand Électeur. Alors que, dans le plan exposé par Mignet, il faisait toutes les désignations, sauf celles réservées aux collèges électoraux, et, bien entendu, la sienne propre, c'est ici le Jury constitutionnaire qui devient l'autorité électorale fondamentale. Il fera « toutes les élec-

tions attribuées au peuple », formule qui semble inclure la désignation des juges, dont l'origine élective avait été maintenue par la Constitution de l'an III.

Mais le *Moniteur* du 10 frimaire n'exprime la pensée de Sieyès que réfractée à travers les préoccupations du milieu brumairien. C'est chez Boulay de la Meurthe qu'on la saisit le mieux dans sa teneur originelle. Encore faut-il ne pas perdre de vue dans le récit de Boulay les nécessités politiques auxquelles devait obéir la présentation du système. C'est après avoir parlé du Collège des Conservateurs que Boulay introduit le Grand Électeur, en insistant d'abord sur son pouvoir de choix, parallèle à celui de l'assemblée sénatoriale qui le nommait à vie, mais qui le tenait sous sa dépendance par le pouvoir d'absorption (1). Ainsi se traduit sans doute l'économie définitive du système; mais ainsi se traduit également le besoin politique de faire accepter par des républicains une magistrature d'apparence monarchique. « Au plus haut degré de l'échelle gouvernementale, dit Boulay, ou pour mieux dire au-dessus de cette échelle, Sieyès plaçait une puissance électorale possédant en soi tout le pouvoir nécessaire pour communiquer la vie et le mouvement à la machine exécutive. » Ce magistrat suprême était tout de suite opposé à un roi afin de « dissiper les préventions, les craintes et les fausses espérances » que son institution pouvait provoquer. Boulay faisait notamment ressortir qu'il n'était pas héréditaire et ne pouvait invoquer en sa faveur aucun droit préexistant à sa nomination. Il était simplement « l'homme de la nation, et créé en son nom, pour satisfaire à un besoin national ». — Mais quelles étaient exactement ses attributions? Celles-ci sont définies d'une manière sensiblement plus étroite que chez Mignet. Pas plus que le Proclamateur-Électeur de Mignet, le Grand Électeur de Boulay ne jouait un rôle actif. Il n'avait même pas « la signature des actes du gouvernement, car il en serait responsable et il ne doit pas l'être (2) ». « Il ne gouverne pas », dit Boulay, formule sans doute excessive, si l'on songe aux développements antérieurs de Sieyès en 1791 et l'an III. Il ne gouverne pas, au sens usuel du terme, faut-il comprendre. Il gouverne au contraire, et c'est même son rôle, si l'on adopte le vocabulaire du 2 thermidor. Gouverner, c'est essentiellement nommer. Mais le pouvoir de nomination n'est plus exercé d'une manière directe par le Grand Électeur qu'à l'égard de deux chefs qui sont placés immédiatement au-dessous de lui, les consuls.

C'est la grande innovation de l'an VIII, à laquelle Sieyès semble n'être arrivé que progressivement, car, lors du retour d'Égypte, il faisait nommer par le Grand Électeur, selon le témoignage de Rœderer, les ministres, les ambassadeurs et les généraux en même temps que les consuls (3). Certes dans le système exposé par Boulay, le Grand Électeur retient toute l'influence utile, puisque, si les autorités qui lui sont subordonnées n'exercent pas à sa convenance les choix qui leur sont dévolus, il peut toujours frapper à la tête en révoquant et en remplaçant les consuls. Néanmoins, cette limitation de ses pouvoirs va orienter la

magistrature suprême dans un sens nouveau. Pour le public, le Grand Électeur ne sera qu'un roi fainéant, privé de toute action dans la marche des affaires. Selon la rigueur du système, il est certain que le Grand Électeur jouira des loisirs méditatifs qui sont inséparables, pour Sieyès, de tout gouvernement éclairé. En même temps, à des fins de représentation extérieure, il sera, comme nous allons le voir, environné d'une pompe quasi royale. Malgré tout, le Grand Électeur n'est nullement, dans la pensée de Sieyès, ce doge fastueux et nul dont parle Thiers. Après avoir nommé les consuls, il ne rentre pas dans le repos : il les observe et se fait rendre compte par eux. Et, lorsqu'il trouve que leur destitution est conforme à l'intérêt public, il y procède, ainsi qu'à la désignation de leurs successeurs. Dans l'accomplissement de cette mission, il n'a d'autres guides que sa raison, son patriotisme et « l'opinion publique bien constatée (1) ». A lui tout seul, il exerce en somme le rôle politique dévolu en régime parlementaire aux assemblées législatives. Dans la comparaison de la pyramide, que Boulay n'applique qu'à l'ordre exécutif, le Grand Électeur était placé au sommet « pour observer de là toute l'étendue de l'horizon politique, y dissiper les nuages et y rétablir la sérénité (2) ».

Le Grand Électeur répondait en outre à la conception courante du chef de l'État, en ce qu'il incarnait la France aux yeux des puissances étrangères. Non qu'il commandât les armées ni qu'il négociât les traités ; mais il symbolisait dans sa personne « l'unité, la dignité et la grandeur de la Nation ». Aussi devait-il être paré d'un grand éclat extérieur. Logé dans un palais national, il se voyait assigner un revenu de cinq millions (3). D'où les quolibets dont le premier magistrat de Sieyès fut immédiatement accablé : on représentait siégeant à Versailles ce successeur des anciens rois, entouré comme eux d'un luxe insolent. Vainement Sieyès avait-il fait remarquer que son Grand Électeur ne disposait que des deux places de consul et qu'il ne pouvait faire donner la moindre pension, pas plus d'ailleurs qu'il n'était appelé à commander aux citoyens et mis en situation de les offenser ou de leur nuire (4). Il y a des reproches auxquels l'apparence, lorsqu'elle heurte violemment les habitudes, prête plus que la réalité. Les mêmes hommes qui allaient accepter la dictature de Bonaparte, dissimulée au début sous des allures de simplicité démocratique, ne pouvaient que reculer d'horreur devant cette évocation soudaine du faste des anciennes cours. Mais Sieyès aura lancé l'idée pour Napoléon....

Au-dessous du magistrat suprême, réfugié dans une sorte d'empyrée, Sieyès plaçait des autorités responsables, dont la consistance a beaucoup varié elle aussi. En 1791, on trouve six chefs de départements ministériels (il n'y en avait que quatre en 1789). Et ce système est encore implicitement contenu dans les formules sibyllines de l'an III. Le plan exposé et dessiné par Mignet distingue un Conseil d'État de 50 membres, organe délibérant, d'où des ministres sont extraits pour

l'action exécutive. Le *Moniteur* du 10 frimaire an VIII introduit deux consuls et, plus bas, un Conseil d'État, composé de six membres et sept ministres. Boulay maintient les deux consuls et leur attribue à chacun un Conseil d'État, une Chambre de justice politique et des ministres (1). Toutes ces hésitations rendent assez malaisée l'intelligence du système.

L'organisation de 1791 et de l'an III demeurait assez sommaire. Elle correspondait, avec des principes nouveaux, aux institutions ambiantes. Les « monarques » de 1791, les représentants de l'an III, ce sont les ministres du droit positif français, ceux qui, le 10 août, élus par l'Assemblée, formèrent, sous la direction de fait de Danton, le Conseil exécutif provisoire, ceux que la Constitution girondine groupait encore en un Conseil exécutif de la République, désigné cette fois par les assemblées primaires. Le 10 août, il y en avait six. Condorcet, avec une répartition différente, en prévoyait sept (2). C'est précisément entre ces deux chiffres que Sieyès paraît hésiter. Mais Sieyès apportait, sur les fonctions, des idées nouvelles, qui devaient modifier plus tard la texture des organes. En 1791 c'était la mise hors de page, comme irresponsable, d'un monarque au-dessus des autres, ceux-ci ne formant d'ailleurs pas un conseil. En l'an III, c'est une analyse rigoureuse de la pensée gouvernementale et de l'action exécutive, entrevue seulement deux ans plus tôt. Mais le corps de sept représentants prévu par le dispositif du 2 thermidor suffit-il pour « veiller aux besoins du Peuple et à ceux de l'exécution de la loi » et pour « proposer à la législature toute loi, règlement ou mesure qu'il jugera utile » ? Il est clair que les organes supérieurs de l'action descendante étaient appelés, en raison de la différenciation et de la lourdeur de leurs tâches, à se scinder et à se dilater. C'est ce que les textes ultérieurs rendent sensible. Ici encore, la complication va croissant, à travers des tâtonnements multiples.

La séparation établie dans le plan de Mignet entre un Conseil d'État étendu et son émanation, les ministres, dont chacun se consacre à une catégorie d'affaires, correspond à une distinction du pouvoir délibérant et du pouvoir actif à laquelle Sieyès attachera de plus en plus d'importance. Le Conseil d'État est la lumière intellectuelle du gouvernement, son grand auxiliaire, son donneur d'avis. Les ministres, agissant en tant que ministres et non plus en tant que membres du Conseil d'État, sont là pour exécuter. C'est ce que signifie la phrase de Mignet : « Le pouvoir était dirigé par le Conseil d'État, exercé par le ministère. » Il en résulte que le Conseil d'État représente la fonction gouvernementale et les ministres la fonction exécutive. Mais c'est une opposition qui ne sera faite explicitement que dans les entretiens avec Boulay, et que Miot de Mérito, écrivant d'après Regnaud de Saint-Jean d'Angély, confirmera. Le *Moniteur* du 10 frimaire énumère, comme composant le Gouvernement, le Grand Électeur, les consuls, le Conseil d'État et les ministres. L'ordre de préséance entre ces diverses autorités est exact, mais les limites ne sont pas marquées.

L'existence des consuls marque la grande différence entre les versions qui sont authentiquement de l'an VIII et celle de Mignet. On a donné de cet aménagement nouveau des explications historiques et contingentes, d'après lesquelles Sieyès aurait fait une sorte de constitution sur mesure, à l'usage d'individus déterminés. Hypothèse d'autant moins plausible que Sieyès n'a satisfait et ne pouvait satisfaire personne avec ses consuls dépendant d'un Grand Électeur, qui devaient d'abord être au nombre de trois, s'il faut en croire Rœderer, et qui furent finalement réduits à deux. Vandal suppose qu'il avait institué les consuls pour apaiser Bonaparte en lui livrant « la moitié de l'Exécutif (1) ». Mais il rappelle lui-même que, faute d'avoir pu y parvenir, il lui fit proposer par Rœderer la dignité suprême, c'est-à-dire le poste de Grand Électeur (2). Que Sieyès ait cherché à adapter à la situation, c'est-à-dire aux personnes, des institutions conçues par lui, c'est possible, vraisemblable même. Mais il suffit, pour établir l'indépendance de sa pensée à l'égard des événements, de relever que la logique interne du système poussait à l'institution, sous le nom de consuls ou sous tout autre, d'une magistrature nouvelle, qui était d'ailleurs purement gouvernementale et non, comme le dit Vandal, exécutive.

Dans le plan exposé par Mignet en effet, il manquait un lien entre le Conseil d'État et les ministres, un foyer commun auquel se rattacheraient leurs activités respectives. Qui le Conseil d'État conseillerait-il ? Le Proclamateur-Électeur, impassible et quasi irresponsable, était placé au-dessus de l'action. Les ministres n'avaient aucune volonté propre ; ils étaient des agents d'exécution. Or, on ne peut pas dire du cerveau qui conçoit qu'il conseille le bras qui exécute ; il lui ordonne, ce qui est différent. Il fallait donc dans le Gouvernement une autorité recevant les avis du Conseil, s'en inspirant avec toute la liberté désirable, et commandant en conséquence aux fonctionnaires exécutifs. C'est précisément le rôle que viennent remplir les consuls. Boulay de la Meurthe les appelle « chefs du gouvernement ». Miot de Mérito, qu'il faut rapprocher ici de Boulay, distingue formellement l'autorité gouvernante et l'autorité exécutive, comme étant deux des cinq autorités qui régissent la République (les trois autres étant, avant elles, la législative, après elles, l'administrative et la judiciaire). Or, il range les consuls et le Conseil d'État dans le premier compartiment et les ministres dans le second. Nous sommes bien en possession du système auquel devaient conduire, par une série d'approximations et de perfectionnements, les analyses de l'an III.

Le terme de consuls était conforme à la mode du temps. Les noms romains jouissaient alors d'une grande vogue. L'appellation de consuls figure dans la Constitution de la République romaine de 1797-1798.

Les consuls sont les chefs du Gouvernement, c'est-à-dire qu'avec le concours d'un Conseil d'État ils pensent l'action que réaliseront les ministres et leurs subordonnés, ce qui implique de leur part initiative et liberté, en même temps que responsabilité. Le *Discours du 2 ther-*

midor nous a déjà renseignés sur les fonctions gouvernementales, à l'exercice desquelles vont présider les consuls : la proposition de la loi et tout ce qui concerne les règlements, domaines où les consuls ne peuvent pratiquement agir qu'en association avec un Conseil d'État — le choix des titulaires de l'autorité exécutive, où l'assistance d'un Conseil semble au contraire superflue.

Les consuls gouvernants seront au nombre de deux, l'un pour l'extérieur, l'autre pour l'intérieur, ce qui permettra une redistribution plus rationnelle des ministères placés au-dessous d'eux, une division plus harmonieuse de l'action politique, dont Sieyès apercevait déjà en 1791 la nécessité. Le consul de l'extérieur avait dans son lot l'armée de terre, la marine, les colonies, les rapports de la République avec les autres Gouvernements. Au second appartenaient la police, la justice, les finances et toutes les affaires intérieures (sauf une compétence réservée au Collège des Conservateurs en ce qui concerne les listes d'éligibilité et la garde nationale) (1).

Il résultait de cette organisation que les consuls ne formaient aucunement un collège. Le principe de la décision individuelle, que Sieyès considérait comme une règle essentielle de la vraie monarchie, était appliqué par lui à la rigueur. Il le poussait si loin que, dans les entretiens avec Boulay, il organisait l'autonomie absolue de chaque consul, et il attribuait à chacun d'eux, « comme moyens de gouvernement, un Conseil d'État (celui de l'Extérieur moins nombreux et plus secret), une Chambre de justice politique et des ministres. La conséquence inévitable de ce dualisme gouvernemental devait être de rendre nécessaire l'intervention du Grand Électeur en vue d'assurer l'harmonie dans l'État. Cette intervention ne pouvait sans doute se produire que sous la forme officieuse de conseils. Mais la menace de révocation suspendue sur les consuls était faite pour donner à ces conseils quelque efficacité. Cette particularité souligne encore que la fonction du Grand Électeur n'était pas une fonction « nulle ».

Chaque Conseil d'État, auxiliaire d'un des consuls, était laissé à sa nomination et placé sous sa dépendance. Il en allait de même pour les Chambres de justice et pour les ministres.

Les attributions des Conseils d'État se référaient à quatre chefs principaux. En premier lieu, chaque Conseil rédigeait et proposait, comme organe du Gouvernement, les lois qu'il jugeait nécessaires. D'autre part, une fois la loi votée par le Corps législatif après contradiction du Tribunat, il pouvait, sur la demande des ministres, procéder à une interprétation ou confirmer un ordre contesté. C'est ce que Boulay appelle être jury d'exécution. Il lui appartenait aussi de faire les règlements imposant obligation aux fonctionnaires. Enfin, il statuait sur les recours formés contre les ministres, dans les limites de l'ordre des questions administratives, la compétence propre des tribunaux ordinaires et celle des Chambres de justice politique étant réservées.

Ainsi défini, le rôle du Conseil d'État était considérable, à la fois

politique, administratif et juridictionnel. Bonaparte, qui considérera le Conseil d'État comme son principal instrument de règne, qui l'appellera même quelquefois à délibérer sur des questions de haute police, ne fera qu'exagérer cette conception. Cambacérès se plaint que le système de Bonaparte avait l'inconvénient de paraître attribuer aux conseillers d'État sur les travaux ministériels « un droit de censure qu'ils prirent pour de la supériorité (1) ». Bonaparte restait par là dans la ligne de Sieyès.

Les Chambres de justice politique étaient ce que nous appellerions aujourd'hui des juridictions disciplinaires. Instruments du Gouvernement à l'égard des fonctionnaires publics, elles laissaient intactes les attributions des tribunaux ordinaires établis pour le jugement des intérêts civils. « Elles avaient pour objet de prévenir les négligences, de corriger les fautes et d'imprimer aux affaires une marche rapide et régulière. » La notion de justice disciplinaire sur laquelle elles reposaient était même si étroite qu'elles se bornaient à appliquer la législation réglementaire propre aux fonctionnaires publics.

Jusqu'ici, nous sommes dans le Gouvernement proprement dit. Avec les ministres, nous entrons dans le domaine de l'Exécutif. Les ministres sont les vrais *procurateurs du service public* (2). Cette formule obscure paraît signifier précisément que les ministres exécutent, c'est-à-dire que, dans le cadre qui leur est tracé par la loi et sous l'impulsion du Gouvernement, ils entrent en contact avec les hommes et avec les choses, ils réalisent. Leur nombre doit correspondre aux parties essentielles et distinctes du service public. Il semble s'être progressivement accru. Le *Moniteur* du 10 frimaire parle de sept. Miot de Mérito en compte six pour l'Intérieur (Justice, Police, Finances, Trésor public, Administration intérieure et Travaux publics, Commerce) et quatre pour l'Extérieur (Guerre, Marine, Relations extérieures, Colonies, cette dernière division comprenant les conquêtes et les départements annexés). Boulay indique avec précision le chiffre de 14, mais s'abstient de le détailler. C'était une augmentation considérable, si l'on songe surtout qu'en 1789 Sieyès ne distinguait dans le pouvoir exécutif national que quatre grandes parties : Justice — Instruction publique — Surintendance des travaux et secours publics — Relations extérieures de la Nation. Par là, Sieyès se mettait d'emblée au niveau des besoins modernes. Il avait toujours préconisé le développement progressif des services publics. Il devait gagner à ses vues Bonaparte lui-même.

Chaque ministre était chef unique dans sa partie, en vertu du principe fondamental de la décision individuelle. Il nommait, sur les listes de notables, ses subordonnés. A cet égard, le récit de Boulay contient d'ailleurs une lacune. Il dit que les ministres choisissaient dans les listes *départementales* (3) les agents dont ils avaient besoin. Mais, un peu plus haut, il n'a cité comme nominations attribuées aux consuls que celles des conseillers d'État, des membres des Chambres de justice

et des ministres eux-mêmes (1). Or il y avait bien d'autres fonctionnaires nationaux, dont le mode de désignation n'apparaît pas clairement.

Quoi qu'il en soit, les fonctionnaires départementaux, qui nommaient à leur tour leurs employés sur les listes communales, étaient autant d'agents intermédiaires, de bureaux de transmission et de correspondance entre les ministres et les fonctionnaires communaux — car c'est à la commune que l'administration, c'est-à-dire l'action descendante, devait aboutir. Là était en effet, comme l'avait dit Sieyès le 2 thermidor, « le peuple recueillant les bienfaits de la loi ».

VI. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE.

C'est dans les écrits de 1789 qu'il faut chercher les premiers linéaments de l'organisation administrative envisagée par Sieyès. Le second rapport du comité de constitution est à cet égard spécialement révélateur. Il est relatif à l'établissement des assemblées administratives et des municipalités. Bien que Thouret en soit officiellement l'auteur, l'inspiration de Sieyès y reste visible. Mais le départ est malaisé à faire entre ce qui lui appartient et ce qui appartient à ses collègues, d'autant plus malaisé que les *Observations* formulées par Sieyès le 2 octobre ne concernent pas cette partie de l'œuvre du comité.

L'administration y est définie comme une partie du pouvoir exécutif, mais ne s'y trouve pas caractérisée. On se réfère sur ce point aux notions courantes. Il est indiqué seulement que les assemblées administratives seront les instruments et les organes du pouvoir exécutif. Il résulte en effet du rapport et du dispositif qu'elles sont destinées à faire pénétrer dans les diverses circonscriptions territoriales les décisions arrêtées *in abstracto* par l'Exécutif central. Et sans doute cette notion géographique est-elle en la circonstance la plus adéquate.

L'organisation descendante sera d'ailleurs parallèle à l'organisation ascendante, elle s'appliquera aux mêmes divisions, dans une parfaite symétrie. Il y aura des assemblées provinciales, c'est-à-dire départementales, et des assemblées communales ou de district. Toutes ces assemblées seront subordonnées au roi, administrateur suprême. Elles recevront ses ordres, s'y conformeront, les transmettront, les feront exécuter. Cette soumission au roi est présentée comme nécessaire pour obtenir à travers tout le territoire l'uniformité désirable, pour empêcher que le régime de monarchie représentative ne dégénère dans l'intérieur des provinces en démocratie brute.

Ces assemblées seront elles-mêmes représentatives, au sens où Sieyès entendait ce mot, c'est-à-dire que leurs attributions seront exercées au nom de la Nation, considérée comme un ensemble indivisible. Le mode de désignation de leurs membres sera comparable à celui prévu pour les autres assemblées. Pour composer chaque assemblée communale, tous les citoyens actifs se réuniront en assemblées pri-

maires dans chacun des 9 cantons de la commune, en la même forme établie pour les élections du Corps législatif; ils nommeront un député électeur par 100 votants. Les électeurs nommés par les assemblées primaires se réuniront pour nommer les 26 membres dont chaque administration communale sera composée. A leur tour, les 9 administrations communales éliront les membres qui composeront l'administration provinciale au nombre de 54, à raison de 18 pour le territoire, 18 pour la population, 18 pour la contribution. Les administrations étaient permanentes et leurs membres étaient renouvelés par moitié tous les deux ans.

Tel est du moins le système du comité de constitution, auquel Sieyès a adhéré. Mais il n'est pas sûr que cette nouvelle hiérarchie d'assemblées soit entrée dans son plan personnel primitif. Ni la brochure sur la *Ville de Paris*, ni les *Observations* du 2 octobre n'en parlent explicitement. On pourrait même induire de certains passages que Sieyès n'envisageait, aux divers degrés de l'ordre descendant, que des fonctionnaires surveillés par les assemblées de l'ordre ascendant. En tout cas, un point capital est certain : les titulaires des divers emplois administratifs ne seront pas désignés par une élection pure et simple. Dans un développement parfaitement explicite de l'opuscule sur la *Ville de Paris* (1), Sieyès inaugure à leur endroit le procédé qu'il généralisera en l'an VIII et qui consiste à scinder la proposition, faite par les électeurs, et l'investiture, conférée par une autorité plus élevée. C'est là un point que le comité de constitution devait négliger, mais auquel Sieyès paraît tenir. Les assemblées de l'ordre ascendant établiront leurs listes d'éligibles en nombre triple des places à pourvoir; sur ces listes, les chefs hiérarchiques des individus ou des corps à nommer choisiront. Ainsi se créera la liaison étroite entre gouvernés et gouvernants, qu'illustreront les deux formules fameuses de l'an VIII : « Nul ne doit être revêtu d'une fonction publique que par la confiance de ceux sur lesquels doit s'exercer cette fonction. — Nul ne doit être nommé fonctionnaire par ceux sur lesquels doit peser son autorité (2) ».

Chaque administration départementale était divisée par le comité en deux sections : le conseil, qui en serait comme la législature, et le directoire ou commission intermédiaire. Le conseil tiendrait tous les ans une session, dans laquelle il fixerait les principes convenables pour chaque partie d'administration, ordonnerait les travaux et les dépenses générales du département et recevrait les comptes du directoire; mais ses arrêtés ne seraient exécutoires qu'après approbation royale. Le directoire serait toujours en activité pour la conduite, la surveillance et l'expédition de toutes les affaires. Il serait tenu de se conformer aux arrêtés du conseil, approuvés par le roi. Dans le système du comité, c'était l'administration elle-même considérée *in globo* qui opérait sa division en deux sections. De même, il était prévu que les membres du directoire seraient admis au conseil et y auraient, après avoir rendu leurs comptes, voix délibérative. Régime comparable à celui que le

plan de Mignet devait présenter pour les rapports du Conseil d'État et des ministres.

Dans la commune ou district, l'organisation était rigoureusement identique : assemblée, conseil, directoire s'y distinguaient comme dans le département. Les administrations communales étaient subordonnées aux administrations provinciales ; leurs directoires étaient soumis aux directoires provinciaux. C'est par le canal des administrations provinciales ou de leurs directoires que les administrations communales recevaient les ordres du roi, auxquels elles étaient tenues de se conformer.

Enfin, les assemblées administratives se voyaient interdire l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Spécialement, elles ne pouvaient établir aucun impôt. Il était prescrit d'autre part qu'elles ne pourraient être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire.

A la vérité, toute cette matière de l'administration locale avait été abondamment défrichée déjà, avant le comité et avant Sieyès lui-même. L'école physiocratique y avait consacré des développements nombreux. Dans ce domaine, qui les intéressait d'autant plus qu'ils étaient plus indifférents à la liberté politique, les économistes ont exercé une très large influence. Esmein a même pu écrire que le comité avait pris ici pour modèle le plan de Le Trosne, formule excessive à nos yeux, car les analogies sont surtout extérieures.

Dans un volumineux ouvrage publié à Bâle en 1779, mais très antérieur comme rédaction, et intitulé *De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, Le Trosne avait exposé incidemment tout un système d'administrations électives. Il partait de ce principe qu'une administration provinciale était le seul moyen d'intéresser la Nation au rétablissement de la chose publique (liv. V, ch. II). Et il préconisait une gradation d'assemblées composées de propriétaires. Il fallait d'après lui (liv. V, ch. VI) un conseil provincial dans la capitale de chaque généralité, sorte de directoire, pour emprunter le langage de la Constituante, dont l'assemblée provinciale figurait le conseil — un conseil de district dans chaque ville du second ordre — et, dans chaque arrondissement, une communauté ayant son gouvernement intérieur, ses assemblées générales et son comité. Toutes les parties de cette administration devaient être liées ensemble. Le système, qui avait pour couronnement un conseil national, est comparé par l'auteur à une pyramide (liv. V, ch. XIII).

Turgot, de même, établissait une hiérarchie de corps, qu'il appelait municipalités, avec, au sommet, une municipalité générale du royaume, et, au-dessous d'elle, les municipalités ou assemblées provinciales et les municipalités des arrondissements, élections ou districts.

Condorcet enfin, au commencement de 1789, dans son *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, faisait reparaitre, à tous les degrés : département, commune, section de commune, l'oppo-

sition d'un corps délibérant et d'un petit comité exécutif, tiré par l'élection de son sein.

Le plan du comité n'était donc pas sans précédents. Mais il serait fort exagéré de dire qu'il était déjà inscrit tout entier dans l'œuvre des premiers inspireurs. Il ne s'agit plus, pour les Constituants, de propriétaires, mais de citoyens; et la symétrie de l'action descendante et de l'action ascendante ne figure que là. C'est l'apport propre de Sieyès. Ce dernier semble d'ailleurs s'être aperçu lui-même du danger qu'il y avait à pousser ce parallélisme trop loin, car, à faire sortir tous les administrateurs de l'élection, on risquait de briser l'unité nationale, la subordination établie entre eux demeurant théorique, puisque dépourvue de sanction. Tel est précisément le danger auquel allaient s'exposer, en dépit de certaines précautions prises, le comité de constitution et l'Assemblée nationale elle-même. Avec son instinct puissant de la cohésion nécessaire, Sieyès, par son système de désignation laissée aux supérieurs hiérarchiques, remédiait au défaut d'articulation qui allait constituer le vice profond du régime : il prévenait l'anarchie.

Ses vues centralisatrices n'ont jamais varié. Elles se seraient plutôt accentuées qu'affaiblies. Mais il n'a guère eu l'occasion de revenir sur les détails de l'organisation administrative. Boulay et Miot de Mérito ne parlent que très fugitivement de l'administration départementale et de l'administration communale. Il résulte au moins du récit de Boulay que la hiérarchie de ces administrations correspondait à une discipline stricte. Il n'est question en effet que d'ordres transmis et d'exécution surveillée. Au surplus, une institution est prévue pour assurer la bonne marche de la machine. De même que chaque consul a auprès de lui une Haute Chambre de justice politique pour contrôler, redresser et sanctionner la conduite des ministres, des conseillers d'État et des grands juges, ainsi chaque ministre est assisté d'une Chambre inférieure devant laquelle il traduit ses subordonnés en faute (1).

Il paraît même établi que Sieyès a fait un pas de plus et remplacé dans les administrations locales le principe de la collégialité par celui de l'unité. Mignet relève dans son plan figuratif des administrateurs provinciaux et des administrateurs communaux; et sans doute ces expressions ne sont-elles pas très claires; mais, par ailleurs, il déclare que le Proclamateur-Électeur choisissait dans les listes de candidature des administrateurs, depuis les maires jusqu'aux ministres, ce qui laisse bien supposer un système à base d'administrateur unique; et il parle même formellement de préfectures populaires (2). La formule de Boulay, que, dans l'ordre exécutif, il ne doit pas y avoir *délibération* mais *action*, revêtirait ainsi un sens général. Enfin, nous possédons un texte à date certaine, la note publiée, le 10 frimaire an VIII, par le *Moniteur*, sur laquelle Vandal s'est principalement fondé pour attribuer à Sieyès

la paternité de l'institution préfectorale (1). D'après ce texte, le territoire devait être partagé en vingt-cinq grandes divisions, qu'on appellerait probablement préfectures. Chacune d'elles serait subdivisée en un certain nombre de cantons ou districts. Chaque préfecture serait présidée par un préfet unique, qui aurait des sous-préfets dans chaque chef-lieu de canton. Il est possible en effet que Sieyès ait songé, en vue d'un resserrement de l'autorité, à élargir les circonscriptions départementales. Ce qui en tout cas paraît certain, c'est que partout il a voulu substituer le chef unique à l'agence collective. Ainsi il a préparé la grande transformation administrative qui reste la gloire de Bonaparte. La Constitution de l'an III était demeurée enlisée dans les formules anciennes. Elle établissait pour chaque département une administration élue de cinq membres, auprès de laquelle le pouvoir central n'était représenté que par un commissaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. C'était toujours la dispersion et l'impuissance. Sieyès franchit l'obstacle des préjugés régnants et rend possible le prodigieux redressement intérieur de l'an VIII.

Tous les fonctionnaires de l'ordre descendant, appelés à collaborer à l'exécution de la loi, sont soumis à des règles communes.

Tout d'abord, au même titre que les représentants de l'ordre ascendant, ils exercent leurs pouvoirs au nom de la Nation. Leur fonction n'est pas une propriété, mais une commission. Elle ne correspond pas à un droit, mais à un devoir. A travers tout le mécanisme circulaire des institutions court le même principe d'une volonté commune, dont certains individus sont, à un moment donné, constitués les interprètes. « Le mandataire public, quel que soit son poste, dit l'*Exposition raisonnée*, n'exerce donc pas un pouvoir qui lui appartienne en propre; c'est le pouvoir de tous; il lui a été seulement confié; il ne pouvait pas être aliéné, car la volonté est inaliénable, les peuples sont inaliénables; le droit de penser, de vouloir et d'agir pour soi est inaliénable; on peut seulement en commettre l'exercice à ceux qui ont notre confiance et cette confiance a pour caractère essentiel d'être libre (2). »

Il s'en suit que les officiers de la Nation ne se distinguent des autres citoyens qu'en ce que des obligations spéciales pèsent sur eux. Pour l'ordre descendant, ces obligations sont fixées par la loi et par les règlements. Sieyès appelle lois directrices, par opposition aux lois protectrices ou tutélaires (3), celles qui prescrivent aux fonctionnaires publics leur conduite. Elles diffèrent en effet des autres en ce qu'elles ont un contenu positif : elles imposent la charge de certains actes au lieu de se borner à commander des abstentions pour faire respecter les droits d'autrui. En d'autres termes, les fonctionnaires sont soumis à des règles plus précises et plus strictes que les simples citoyens, parce qu'ils constituent dans l'État une sorte d'armée civile au service de la Nation. Leurs devoirs d'ailleurs ne sont pas formulés par la loi seule. Sieyès, dans la seconde partie de sa carrière, à mesure qu'il creusait davantage

l'unité de l'État et la discipline de la fonction publique, a clairement aperçu que le pouvoir réglementaire était la grande autorité dont relevaient pour leur statut les agents de l'ordre exécutif. C'est ainsi que, dans les entretiens avec Boulay, il attribuait compétence au Conseil d'État pour faire « les règlements imposant obligation aux fonctionnaires et aux employés (1) ». Là est même à ses yeux le domaine propre du règlement, comme il ressort d'un autre passage où Sieyès définit la loi un acte imposant obligation aux citoyens, par opposition aux règlements de l'autorité exécutive qui, selon lui, « ne pouvaient être obligatoires que pour les fonctionnaires publics ». Non sans doute qu'il voulût soustraire les fonctionnaires publics à l'empire de la loi. Il est clair que les règlements devaient être légaux. Il est clair aussi que le législateur pouvait toujours évoquer dans une loi *directrice* les principes régissant la compétence des agents. Mais on sent chez Sieyès le désir d'un dessaisissement de fait au profit de l'autorité exécutive ou gouvernementale.

Enfin, les officiers publics de l'ordre descendant sont en principe responsables. Cette responsabilité est beaucoup plus étroite que celle des simples citoyens. On peut même dire qu'elle est d'une nature différente, correspondant à la situation exceptionnelle des fonctionnaires. Le citoyen est libre dans tout ce qu'il lui plaît de faire au-delà ou en dehors de la loi : il n'est comptable que de ce qu'il fait contre elle ; tout ce qui n'est pas défendu formellement par la loi lui est permis. L'officier public, au contraire, se rend coupable, non seulement en agissant directement contre la loi, mais encore en se permettant le moindre acte officiel au-delà ou en dehors de la loi : sa compétence en effet n'est pas un pouvoir naturel, mais un pouvoir artificiel et anormal, créé par la loi pour garantir les pouvoirs naturels des individus ; elle est donc de droit étroit. Tout acte du fonctionnaire non formellement autorisé par la loi est « usurpation de pouvoir ou d'existence politique » ; c'est « un vrai délit (2) ». — Mais il n'en est pas moins vrai qu'il y a des fonctions publiques, ou tout au moins des actes publics déchargés de responsabilité effective, dans l'ordre politique et dans l'ordre judiciaire. Sieyès ne s'est jamais expliqué sur ce point d'une manière systématique, il n'a jamais développé les raisons de ces irresponsabilités diverses. Mais il a donné dans l'*Opinion* du 18 thermidor quelques indications succinctes. Il en résulte que l'ordre exécutif et administratif se caractérise précisément par un large développement de la responsabilité. L'irresponsabilité y est exceptionnelle. Sieyès mentionne à cet égard, sans y insister, les fonctions d'instruction publique : ce libéral hésite sans doute à soumettre l'enseignement à la justice disciplinaire elle-même.

Quoi qu'il en soit de ces exceptions, le fonctionnaire de l'ordre descendant est en principe effectivement responsable. Mais sa responsabilité, qui n'est pas la responsabilité ordinaire du citoyen, ne semble pas jouer non plus en général devant la juridiction ordinaire. Il y a une justice propre à l'institution administrative. L'officier public

a ses juges naturels, qui ne doivent pas être placés en dehors ni même « au-dessus du cercle politique de l'exécution de la loi ». Cela ne signifie point un privilège en sa faveur. Tout au contraire, cette justice paraît devoir être plus rigoureuse. En tout cas, elle obéit à des règles spéciales.

Sieyès ne s'est nulle part étendu sur le système de cette justice. Mais on relève, dans la partie descriptive et organique de son œuvre, des indications fragmentaires. Les Chambres de justice placées, dans les entretiens avec Boulay, auprès des consuls et auprès des ministres répondent à l'idée de justice disciplinaire. Elle sont compétentes pour les « délits officiels », c'est-à-dire pour la violation des devoirs de la charge; elles appliquent les peines prévues par la législation réglementaire qui régit les agents. Ce sont en même temps des « instruments de gouvernement » dominés par l'idée du but à atteindre, qui est moins le respect des justiciables que la bonne marche des affaires. Les Hautes Chambres siégeant auprès des consuls jugent les ministres, les conseillers d'État et les grands juges (c'est-à-dire ceux dont la juridiction s'étend à toute la France). Les Chambres inférieures, siégeant auprès des ministres, jugent leurs subordonnés. Dans l'un et l'autre cas, c'est le supérieur hiérarchique qui poursuit. Mais, dans les fautes professionnelles des fonctionnaires, un élément délictuel de droit commun peut se trouver inclus. Sieyès n'entend pas ici porter atteinte à la compétence normale des tribunaux ordinaires. C'est ce qui ressort indirectement du texte de Boulay. En 1790, l'*Aperçu d'une nouvelle organisation de la Justice et de la Police en France* avait prévu, pour la grande masse des fonctionnaires, le rôle des tribunaux de département en première instance, sur poursuite exercée par les citoyens, par le ministère public ou par les supérieurs hiérarchiques. — Enfin, il y a la justice des Conseils d'État, qui peut être mise en branle à l'égard des ministres par les fonctionnaires inférieurs ou même par les simples citoyens, à la condition que les réclamations appartiennent « purement à l'ordre administratif (1) ». Mais cette justice ne doit faire double emploi ni avec celle des tribunaux ordinaires, ni avec celle des Chambres de justice politique. C'est le contentieux administratif proprement dit, dont Sieyès malheureusement n'a pas tracé les contours, dont il a tout au moins lancé l'idée.

VII. — L'ORGANISATION MUNICIPALE.

Pour les Constituants de 1789, l'organisation municipale était différente de l'organisation administrative. Elle évoquait en effet l'idée d'une autorité autonome, qui ne se laissait réduire à aucune des trois branches de l'action politique, d'une espèce de quatrième pouvoir, placé au-dessous des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais en réalité antérieur à eux. C'est la conception qui s'exprimera encore à l'époque de la Restauration dans l'ouvrage célèbre d'Henrion de Pansey sur le

Pouvoir municipal. Cet auteur a fortement souligné le caractère mixte des affaires municipales, à la fois publiques et privées, le caractère mixte des officiers qui y président, « réunissant l'autorité du magistrat à celle du père de famille (1) ». L'organisation municipale est une organisation spontanée et indispensable, parce qu'il faut vaquer aux soins communs des agglomérations élémentaires d'hommes. Mais « la réunion de ces petites peuplades en un seul faisceau les plaça dans une position tout à fait nouvelle. Chacune d'elles exista tout à la fois comme famille particulière et comme fraction d'une famille plus considérable; et, sous ce double rapport, elles furent subordonnées à deux régimes bien distincts : la loi municipale et la loi politique (2) ».

Telle est l'atmosphère dans laquelle Sieyès et le comité de constitution ont élaboré leur statut municipal en marge du statut administratif. Le régime municipal, borné aux affaires particulières « et pour ainsi dire privées » de chaque ressort municipalisé, ne paraissait pouvoir rentrer ni dans l'action ascendante, ni dans l'action descendante. Toutes les communes doivent en réalité recevoir deux organisations distinctes. Comme municipalités, elles auront une législation et une administration particulières, qui n'intéresseront que la localité; à cet égard ce ne seront même pas des « tous confédérés » mais des « tous en quelque sorte indépendants ». Mais, en même temps, les communes sont des parties intégrantes de l'unité nationale; à ce titre elles doivent posséder une législation et une administration communes et uniformes. Au total, il faudra que la constitution libre et particulière de chaque commune n'usurpe pas sur la constitution générale de l'État, ne gêne en aucune façon la législation et l'administration générales. Les deux organisations seront d'ailleurs, comme il se doit, représentatives.

Mais quelle sera la circonscription des communes ainsi définies? S'en tiendra-t-on rigoureusement aux agglomérations naturelles, c'est-à-dire à l'état de choses existant, à cette poussière de paroisses répandue sur le territoire du royaume? Dans les *Délibérations* annexées à l'*Instruction* du duc d'Orléans, Sieyès paraissait s'y résigner. « Ce n'est pas le mieux, disait-il, mais d'autres idées mèneraient trop loin (3). » Quelques mois plus tard, dans l'opuscule sur la *Ville de Paris*, il abandonne délibérément ce système. Les communes qu'il envisage sont de grandes communes d'environ 36 lieues carrées de superficie; et c'est chacune de ces 720 divisions qu'il entend municipaliser. Ses vues rejoignent ici celles de Condorcet.

Le rapport du comité établissait que le ressort de chaque commune constituée en vue de la désignation des membres de l'Assemblée nationale formerait à l'avenir le ressort d'une seule et même municipalité. Tous les citoyens actifs se formeraient en assemblées primaires pour nommer un député par assemblée; et ces députés réunis composeraient au chef-lieu de la commune l'assemblée municipale du district entier, qui en serait comme la législature, et qui ne se confondrait

pas avec l'assemblée administrative correspondante, malgré la coïncidence des circonscriptions. Il y aurait un maire et un lieutenant élus immédiatement par les assemblées primaires. Et, comme il fallait tenir compte, malgré tout, des habitudes acquises, chaque ville, bourg ou paroisse aurait, sous la surveillance de ces autorités, un bureau municipal pour régir les biens communs et pourvoir aux besoins locaux.

Ce système violemment centralisateur allait échouer devant l'Assemblée, parce qu'il heurtait à la fois trop d'intérêts et trop d'événements. Sieyès s'en est expliqué deux ans plus tard, dans sa lettre à Clermont-Tonnerre. Il a présenté sa tentative comme un essai infructueux pour canaliser les pouvoirs locaux qui, sur toute la surface du territoire, avaient recueilli l'autorité échappée aux mandataires de l'Ancien Régime. Pendant l'été de 1789, les 44 000 municipalités se trouvaient exister tout à coup « non par l'effet d'aucun système philosophique, mais par une suite inévitable de l'insurrection générale ». On ne pouvait songer à nier cette force jaillissante qui se manifestait à travers tout le royaume. Il fallait seulement la discipliner. Pour cela, ne pas contester le pouvoir municipal, mais l'organiser dans des cadres plus larges. Transformer, élever la vie municipale, encourager la formation de l'esprit public et permettre des travaux socialement utiles, tel était en effet le but. Quoi qu'il en soit, le 12 novembre, l'Assemblée décidait qu'il y aurait une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse de communauté de campagne. Sujet pour Sieyès d'indignation et de douleur ! C'était en effet la dispersion substituée à l'ordre. Les textes votés par l'Assemblée aggravèrent même les inconvénients inhérents au grand nombre des municipalités, en rendant celles-ci totalement indépendantes du pouvoir central et en les privant même de lien avec lui, car le procureur élu de la commune n'était qu'une sorte d'avocat des citoyens dans leurs rapports avec le corps municipal.

Paris devait posséder, d'après Sieyès, une organisation spéciale, fort complexe. Non seulement, en juillet 1789, Sieyès envisageait de le distinguer des 8 communes qui l'entouraient et de l'ériger en département distinct ; mais, considéré comme cité, il avait sa municipalité soumise à des règles particulières. Divisé à titre de province en 9 districts égaux, dont chacun était subdivisé en 9 quartiers, il voyait ces mêmes bases utilisées pour la formation des organes municipaux. Les assemblées de district devaient choisir immédiatement un conseil municipal pour la législation particulière à la cité. Ce conseil aurait 200 membres ; 60 d'entre eux, divisés en 6 bureaux, seraient spécialement chargés de surveiller les 6 départements de l'administration municipale, de prévenir et de consulter le conseil législatif des 200. Le pouvoir d'exécution serait tout entier dans les mains d'un régent, élu au scrutin par les assemblées primaires elles-mêmes. Les 6 départements municipaux concerneraient : 1^o les recettes ; 2^o les dépenses ; 3^o les travaux, approvisionnements, marchés et spectacles ; 4^o et 5^o la police ; 6^o l'admi-

nistration hospitalière. Chaque département aurait un chef d'agence. Tous ces chefs seraient nommés par le régent sur la liste présentée par le conseil municipal. Quant au maire de Paris, il dominerait à la fois l'administration municipale et l'administration provinciale. Ce maire ne serait autre que le roi ; son lieutenant serait le président du Corps législatif.

Cette organisation porte, à l'évidence, sa date. Sieyès n'est jamais revenu sur le sujet. Sans doute eût-il remanié le plan dans le sens de l'autorité individuelle. En 1789, il n'est pas complètement affranchi du système des agences, qui a les préférences de tous les hommes de son époque. On trouve en tout cas dans cette double administration parisienne, au sommet de laquelle le roi se tient en équilibre, l'avant-goût des symétries établies en l'an VIII dans l'ordre politique entre la Législation et l'Exécution, que semble couronner le Grand Électeur.

CHAPITRE XI

LA FORCE COERCITIVE ET L'ARMÉE

DANS la première partie de sa carrière, à l'heure où Sieyès n'opère entre les pouvoirs de l'État qu'une distinction sommaire : Législatif, Exécutif, il place le problème de la force publique dans le prolongement immédiat de l'organisation exécutive. C'est la raison pour laquelle il y a lieu, semble-t-il, de s'en occuper dès maintenant, d'autant que cette force sera soumise à une surveillance particulièrement étroite du Législatif.

« Le gouvernement d'un Peuple, lit-on dans les *Délibérations*, se forme du pouvoir législatif, du pouvoir actif et de la force coercitive (1). » La loi doit avoir à son service une force de répression, disent en substance les articles annexés à l'*Exposition raisonnée*.

Mais il faut tout de suite distinguer entre la force qui ne joue normalement que dans le domaine des relations avec l'étranger, c'est-à-dire l'armée, et la force coercitive légale qui appartient à l'ordre intérieur et qui est de nature absolument différente. La première est tournée vers la défense de la Nation, la seconde vers la protection des citoyens.

La méfiance instinctive de Sieyès à l'égard de l'armée éclate tout au long de son œuvre. Nul n'a été plus passionnément civil que l'allié occasionnel de Bonaparte. Nul n'a redouté davantage les excès, la tyrannie de l'autorité militaire.

Cette tournure d'esprit vient sans doute de ce que la force armée de l'Ancien Régime lui apparaissait comme quelque chose d'extérieur à la Nation. Précisément, il devait tendre à résorber le militaire dans le national. Mais la résorption sera-t-elle jamais complète ? On pourra certes, pour la police intérieure, créer la garde nationale, à l'institution de laquelle Sieyès a tant de part. L'armée proprement dite subsistera. On la rapprochera de la Nation par son recrutement et par l'ensemble de son statut. Empêchera-t-on que, du fait de sa destination même, qui est d'agir au-dehors, ne subsistent en elle des ferments dangereux pour la liberté ? Aussi les appréhensions et les précautions de Sieyès se retrouvent-elles à toutes les étapes de sa doctrine, à toutes les périodes de

sa vie. Il y a chez lui comme une hantise, à laquelle l'histoire est venue donner sa confirmation ironique : elle a contraint cet antimilitariste à faire appel à l'armée et à se laisser écraser par son concours.

Ces vues s'exposaient d'une manière curieuse dès la brochure sur le *Tiers État*. L'Angleterre n'a pas une bonne constitution : entendez qu'elle n'a pas d'institutions logiques, harmonieuses et puissantes ; de ce chef, Sieyès la méprise un peu. Mais elle possède une supériorité sur la France, grâce à quoi elle peut se passer d'une bonne constitution ! Pour des raisons de fait, géographiques évidemment, le peuple anglais est le seul à qui il soit permis de ne pas entretenir une armée de terre redoutable pour la Nation ! (1)

Une armée est en effet nécessaire pour défendre la liberté contre un ennemi étranger, de même qu'une force publique intérieure est nécessaire pour tenir en respect les citoyens « malévoles ». Mais le péril est précisément qu'elle ne soit employée à d'autres fins. Il est clair qu'en elle-même la force armée est étrangère à l'ordre intérieur. Créée pour l'ordre des relations avec l'ennemi, c'est une machine trop lourde et trop brutale pour jouer dans les rapports internes. S'il était possible, dit Sieyès, qu'un peuple restât isolé sur la terre, ou s'il devenait impossible aux autres peuples de l'attaquer, n'est-il pas certain qu'il n'aurait nul besoin d'armée ? La paix et la tranquillité intérieures exigent à la vérité une force coercitive, mais d'une autre essence, ou tout au moins d'une autre structure. Or, si l'ordre intérieur, garanti par l'existence d'une force coercitive légale, peut se passer d'armée, « il est d'une extrême importance que, là où est une armée, l'ordre intérieur en soit tellement indépendant que jamais il n'y ait aucune espèce de relation entre l'un et l'autre ».

En d'autres termes, le soldat ne doit jamais être employé contre le citoyen. « L'ordre intérieur doit être tellement établi et servi par une force intérieure et légale, qu'on n'ait jamais besoin de requérir le *secours dangereux du pouvoir militaire* », déclare, en termes peu législatifs, l'article 12 du projet de déclaration de droits.

L'homme qui a écrit ces lignes devait sans doute faire le 18 brumaire (après avoir participé au 18 fructidor). La contradiction peut sembler cruelle. Elle n'est pourtant qu'apparente. Dans la pensée de Sieyès, il s'agissait d'une exception confirmant la règle. On avait recours momentanément au pouvoir militaire, mais pour instituer d'une manière durable un gouvernement civil bien organisé. Le rêve des brumairiens, tel que Lucien l'a exposé avec une sincérité incertaine, mais tel que Sieyès l'a lui-même conçu, ne s'apparentait à aucun amour de la soldatesque. L'exception, l'abbé la voulait d'ailleurs aussi réduite que possible, parce qu'il en mesurait les dangers. Il trouvait l'épée de Bonaparte bien longue et ne s'était confié à elle qu'à son corps défendant. Moins redoutables, celle de Joubert ou celle de Moreau eussent beaucoup mieux fait son affaire.

Il n'appréhendait pas seulement le gouvernement des généraux. Il

craignait aussi leurs interventions dans tous les actes de la vie publique. Sa correspondance de ministre plénipotentiaire le montre résistant avec dédain aux prétentions des militaires. A propos d'une convention conclue par Hoche, il emploie des termes péjoratifs et gémit qu'il ne faut pas laisser les généraux « diplomatiser (1) ». Ces lignes, qui seraient banales aujourd'hui, empruntent toute leur saveur à l'époque où elles ont été écrites. Au vrai, entre l'esprit de l'armée et les tendances de Sieyès le divorce était total, l'antagonisme irrémédiable. Cet individualiste intempérant ne pouvait voir qu'un mal nécessaire dans l'existence d'une force collective organisée.

Naturellement la coercition, qu'on la considère dans l'une ou l'autre de ses branches (armée ou police), est sous la dépendance de la loi. Si on la divise en deux branches, c'est précisément pour que cette subordination soit mieux garantie. On ne trouve pas *in terminis* chez Sieyès la fameuse formule que la force publique est essentiellement obéissante; mais elle est à coup sûr dans sa pensée.

L'armée et les forces intérieures ont d'ailleurs la même origine. Dans *Quelques idées de constitution applicables à la Ville de Paris*, Sieyès dit qu'elles sont « détachées de la grande milice nationale (2) ». Sur ce réservoir commun, il ne s'est pas expliqué en détail; le chapitre demeure assez elliptique et assez obscur. Cette grande milice ne constituait sans doute pas une force organisée. Son évocation paraît signifier simplement que ce sont les citoyens et eux seuls qui alimentent la police et l'armée, dont l'une et l'autre plongent ainsi leurs racines dans la Nation. Ce sont les citoyens qui fournissent les hommes à la force publique, sous quelque aspect qu'on la considère, comme ce sont les citoyens qui fournissent l'argent des impôts. « En France, tout citoyen est soldat », répondait Sieyès, lors de sa mission à Berlin, à l'envoyé du commandant de place.

Il en résulte que la recette et l'emploi de ces fournitures doivent dépendre directement de l'Assemblée. Ces deux sortes d'administration, l'impôt et la milice nationale, échappent au pouvoir exécutif. En effet, il s'agit, dans un cas, de maintenir l'établissement public, et, dans l'autre, de lui assurer une force d'exécution indispensable. Or, il appartient à celui qui crée un établissement et à celui qui lui donne des lois de lui continuer la vie et de lui conférer la puissance dont il a besoin. Il ne s'en suit point que le Corps législatif commande, qu'il exerce jamais aucune partie du pouvoir exécutif : il se borne à créer les combinaisons d'argent et de force sur les besoins publics et à les livrer aux chefs, qui doivent les dépenser au service national et municipal. L'armée et les forces intérieures sont ainsi « mises en commission », « tout comme un vaisseau est construit, gréé, armé, avant d'être confié au commandement d'un capitaine (3) ». La force « en commission », tant intérieure qu'extérieure, est assimilable à une contribution que la Nation doit pour le maintien de son établissement public.

L'armée, qui ne doit agir que contre l'ennemi, qui appartient au département des affaires étrangères, sera tout entière en commission dans les mains du roi. Les forces intérieures seront commises à d'autres autorités, selon les degrés de la représentation. A chaque degré, le principe sera respecté que les représentants de la Nation compris dans l'ordre ascendant administrent la force publique en recette et en emploi, sous le contrôle du Corps législatif. Ainsi il y aura dans les assemblées communales et dans les assemblées provinciales des directoires pour la milice, comme il y en aura pour l'impôt.

La Constituante, qui avait repoussé l'idée d'une armée nationale, avait cependant réalisé tant bien que mal les idées directrices de Sieyès concernant la double organisation de la force publique. Celle-ci, disait la constitution de 1791 (tit. IV, art. 1), « est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors et assurer au-dedans le maintien de l'ordre et de l'exécution des lois ». L'article suivant indiquait les éléments dont elle était composée pour remplir ces deux missions : armée de terre et de mer d'un côté — troupe intérieure et garde nationale de l'autre. Le service dans la garde nationale était lié par le décret du 29 septembre 1791 à la qualité de citoyen actif ; on perdait ses droits politiques si on ne s'inscrivait pas.

Au fond, la Convention ne fait que pousser jusqu'à leurs conséquences extrêmes les principes de Sieyès lorsqu'elle déclare (art. 107 de la Constitution du 24 juin 1793) : « La force générale de la République est composée du peuple entier », et (art. 109) : « Tous les Français sont soldats. »

Sieyès n'a participé qu'une fois à des débats militaires (1). Mais son rapport de janvier 1793 sur l'organisation du *Ministère de la Guerre* offre un intérêt de premier ordre.

C'est un problème particulier qu'il y étudie ; et il s'excuse lui-même du caractère fragmentaire de son exposé fait « pour obéir aux ordres du comité de défense générale ». Mais la pensée de Sieyès est naturellement systématique ; et rien ne saurait l'empêcher de remonter aux principes, à la « nature des choses » ! « Ce n'est ni dans l'almanach royal ou national, ni même dans le chaos de la législation ministérielle que nous avons pu rencontrer une notion un peu juste, un peu philosophiquement analysée de cette grande et terrible partie du service public qui porte le nom de département de la guerre (2). »

Pour le service de la guerre, que faut-il donc ? Des *éléments*, une *combinaison*, une *direction*. Cette énumération fait immédiatement songer au chapitre III de la brochure sur la *Ville de Paris*, où l'on voyait la Nation fournir les hommes, le Corps législatif créer les *combinaisons* de force et les livrer ensuite aux chefs appelés à exercer le commandement. Il n'y a pas coïncidence rigoureuse, puisque le département de la guerre est intégré dans un ensemble dont les principes n'ont pas à être remis en cause, mais il y a analogie certaine. Le ministère de la Guerre

se compose naturellement de trois parties : 1^o fourniture d'hommes et de choses ; 2^o leur administration civile ; 3^o leur direction militaire. En temps de guerre, il faut encore ajouter le « commandement en chef ou généralat en activité hostile », fonction qui appartient plus spécialement à l'idée de direction militaire mais qui « ne peut pas s'y renfermer » car elle est indéfinie de sa nature : il faut au général en chef « une sorte de suprématie sur tous les genres de service, quelquefois même un exercice prompt et non réglé de tous les pouvoirs », la loi suprême étant le salut de la République et de l'armée (1).

Écartant, à regret d'ailleurs, l'art de fournir des hommes propres aux différentes parties de l'établissement public, Sieyès ne s'occupe que de l'art de fournir les choses. Problème urgent, car les doléances fusent de toutes parts. Aussi ce comité s'est-il attaché à systématiser la matière et Sieyès propose-t-il, sous le nom d'Économat national, une commission générale de fournitures. Cette invention doit être replacée dans le cadre des préoccupations de l'époque. En vue de mettre fin aux gabegies réelles ou supposées de Dumouriez, Pache avait institué, le 5 novembre 1792, un directoire des achats pour l'approvisionnement commun des trois ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Intérieur, qui devait entrer en fonction le 1^{er} janvier suivant. En fait, l'institution fonctionna mal, ne donna pas lieu à moins de spéculations que le régime antérieur, mais laissa l'armée mourir de faim et gêna considérablement les opérations militaires. Quoi qu'il en soit, c'est dans ce cercle d'idées que se meuvent les raisonnements de Sieyès.

La fourniture des choses, considérée dans son ensemble, doit être calquée, selon lui, sur la fourniture de l'argent, telle qu'elle est actuellement organisée. C'est toujours l'idée, exprimée dès 1789, qu'il existe entre les matières militaires et les matières financières une parenté profonde. La Trésorerie nationale reçoit de tous les départements et « réfléchit partout, à la disposition des ministres, cet aliment général de tous les genres de service » (2) qui s'appelle l'argent. Pourquoi ne pas établir, suivant cet exemple, un Économat national qui serait chargé de se procurer par tous les moyens connus, par commande, régie ou commission, toutes les espèces de matières premières et secondes, et de les emmagasiner dans tous les lieux où le besoin du service pourrait l'exiger ?

Sa tâche sera, certes, plus complexe. La recette des deniers publics est une opération relativement simple. Ici, nous sommes en présence de denrées multiples, armes, munitions, vivres, fourrages, chevaux, bois, chanvre, cuivre, etc., donnant lieu à une activité dispersée et multiforme. Il faudra entretenir une correspondance suivie avec des négociants, des fabricants, des compagnies, des commissionnaires et agents de toute sorte. Mais ces difficultés ne doivent pas conduire au découragement. Après tout, la Trésorerie n'est qu'un bureau central, supposant une quantité prodigieuse de ramifications pour aller puiser à travers le pays « jusque dans les mains des citoyens le denier de pro-

tection que l'industrie particulière paie à l'industrie publique ». « Le vote, l'assiette générale, les répartitions particulières, la levée, les versements des tributs divers, et la disposition des canaux plus sinueux, plus embarrassés, des taxes indirectes, n'étaient-ils pas capables aussi d'étonner l'imagination? (1) » Le moment ne viendra-t-il pas où le progrès économique et le progrès des lumières permettront d'établir l'équilibre « entre la consommation politique et les divers genres de travaux et de produits propres à l'alimenter (2) »? Sieyès n'excepte pas même le temps de guerre. Il croit au contraire que la guerre doit être spécialement prévue, en tant que rupture d'une harmonie économique spontanée par adaptation naturelle de l'offre à la demande. Il entrevoit dans l'organisation d'un fonds de guerre, outre la meilleure caution d'une paix solide, la possibilité de régulariser le marché pendant la paix, grâce à un emploi judicieux des réserves accumulées, et d'obtenir ainsi le maximum de prospérité publique.

Il compose l'Économat national de quinze commissaires et d'un secrétaire général. Il le divise en cinq sections. La première se consacrera à l'approvisionnement des forces de terre et de mer en armes et munitions de toute espèce. La seconde s'occupera spécialement des autres fournitures destinées à l'usage et non à la consommation (habillements, équipements, campements, etc., pour les personnes; bois, chanvres, cuivres, goudrons, etc., pour les choses). La troisième aura pour objet la consommation (vivres, fourrages, médicaments, etc.). Ces trois sections sont particulièrement destinées à servir la guerre et la marine. La quatrième fournira les autres départements ministériels, car le projet de Sieyès, né à l'occasion de problèmes militaires, les dépasse en réalité, et possède une signification générale d'économie régularisée, sinon dirigée. Elle embrassera les grains et subsistances nécessaires pour parer à la disette. La cinquième section enfin sera comme le foyer des quatre autres. C'est là qu'aboutiront toutes les demandes et que se tiendra la correspondance générale; c'est de là que partiront toutes les expéditions. N'oublions pas en effet que l'Économat est un, chargé tout entier de l'ensemble des fournitures et que ses divisions ne correspondent qu'à une facilité plus grande du travail.

Quant à la nomination des commissaires et du secrétaire général, elle sera faite par le Conseil exécutif. L'Économat, d'autre part, ne peut pas être, comme la Trésorerie, sous l'inspection immédiate du Corps législatif; les titres de la Trésorerie sont les décrets; l'Économat ne doit connaître immédiatement que les arrêtés du Conseil; il reste sous son autorité collective et aux ordres immédiats de chaque ministre autorisé par le Conseil; de sorte que l'Économat est aux ministres en particulier et au Conseil en corps ce que la Trésorerie est au Conseil et à la législature.

La responsabilité des commissaires est fortement organisée. Elle embrassera toutes les opérations, depuis la demande faite par le ministre jusqu'à la réception des fournitures par l'administration. Il y aura

un double contrôle. Au moment des livraisons, un jury municipal, formé d'experts indépendants, exercera une surveillance populaire. Les fournitures entrant à l'Économat seront alors frappées d'une marque particulière. Lorsqu'elles passeront des magasins de l'Économat dans les mains de l'administrateur, un deuxième examen aura lieu, qui aboutira normalement à un procès-verbal de réception ; en cas de contestation, un second jury municipal pourra être appelé à se prononcer.

Ce plan satisfait pleinement l'esprit de Sieyès. Il offre à ses yeux le mérite de coordonner ce qui existe déjà, car, après tout, bien ou mal, le service des approvisionnements se fait. Il ne s'agit que de rassembler des actes isolés, de les « nettoyer », de les classer. Établir l'ordre administratif n'est point d'ailleurs troubler le marché, ni supprimer la concurrence. Sieyès défend le projet contre ceux qui y verraient une tentative de monopole, d'accaparement susceptible de tourner au bénéfice de quelques spéculateurs. L'Économat national est acheteur unique, mais il n'est pas acheteur immédiat. Son rôle est d'employer des agents et commissionnaires de toute espèce, de mettre en branle une multitude d'entrepreneurs dont les intérêts seront différents et qui ne s'entendront pas entre eux, de telle sorte que toutes les conditions d'un grand marché se trouvent réalisées. Quant aux abus, ils seront certainement moindres qu'avec l'irrationnelle organisation antérieure ; et on aura, pour les réprimer, des moyens nouveaux.

L'Économat recevra en outre la direction de tous les ateliers qui travaillent pour le compte de la Nation (poudres et salpêtres, armes, etc.). Sieyès, qui n'a rien d'un étatiste, prend leur existence comme un fait. « Pour le dire en passant, j'aimerais mieux qu'on encourageât l'industrie particulière et que l'État cessât de fabriquer et de commercer sans patente, pour avoir l'unique avantage d'être servi plus mal, et plus chèrement (1). » Cette condamnation théorique ne frappe d'ailleurs pas les travaux d'appropriation exécutés par l'administration sur les matières déjà fournies, qui s'accompliront en dehors de l'Économat.

Quant au ministère de la Guerre proprement dit, il faut y distinguer l'administration et la direction. L'administration militaire s'occupe à la fois des hommes et des choses ; elle fait l'application des unes aux autres : les choses, fournies par l'économe et reçues par l'administrateur, sont distribuées par ce dernier au soldat consommateur. Les hommes ne sont abandonnés au directeur que quand il s'agit de les utiliser. Ils sont repris comme malades ou blessés, comme prévenus de délits, etc., en un mot lorsqu'ils sont redevenus impropres au service. La compétence de l'administration s'étend donc aux hôpitaux, aux prisons, aux écoles militaires, considérés du point de vue des hommes et du point de vue des choses. De son côté, le directeur étend ses ordres, non seulement sur les hommes, mais sur les choses déjà distribuées, « tant qu'elles sont capables de mouvement et de service » (chevaux, canons, etc.). Bref, la division actuellement régnante à l'hôtel de la Guerre entre

le matériel et le personnel est fausse. « La véritable distinction entre les fonctions directoriales et administratives doit se prendre, non dans la différence des éléments employés, mais dans la nature du service ou de l'action qu'on leur demande (1). »

En définitive, il y aura un seul ministre, membre du Conseil, pour que l'unité ne soit pas rompue là où elle est le plus nécessaire. Mais, au-dessous du ministre, se trouveront un directeur et un administrateur responsables. A ces deux chefs, qui doivent n'être qu'un avec le ministre pour l'exécution, Sieyès applique son principe de la décision individuelle, ce fameux principe que, dans la polémique avec Paine, il appelait monarchique, mais auquel il s'abstient naturellement, en 1793, de donner un pareil nom. L'administrateur et le directeur ne formeront pas avec le ministre un conseil où l'on délibère en commun et où la décision s'obtient à la pluralité des voix. « Loin de nous une erreur aussi pernicieuse en matière de gouvernement, quoique l'opinion publique paraisse s'en être chargée. Les deux chefs ne correspondront point directement entre eux : leur lien commun sera le ministre. Ce dernier dira à l'un ou à l'autre : voilà ce que vous avez à exécuter ; et chacun dans sa branche sera responsable de l'exécution, comme le ministre lui-même. »

Ce système repose sur une curieuse adaptation des idées personnelles et du vocabulaire de Sieyès aux institutions existantes et à la langue reçue autour de lui. Il est bien obligé d'accepter dans le Conseil le principe « pernicieux (2) » de la décision acquise à la majorité. Mais cette décision, il la considérerait, en 1791, comme déchargée de toute responsabilité utile. La responsabilité, comme l'autorité, a un caractère personnel ; c'est une des idées que Sieyès a le mieux dégagées. L'évocation de la responsabilité du ministre demeure donc fictive dans le rapport de 1793, au moins pour les affaires les plus importantes, qui auront été collectivement débattues en Conseil. En revanche, au-dessous du ministre, là où il pouvait créer, Sieyès institue deux fonctionnaires, nommés sur sa présentation par le Conseil, agissant individuellement dans des domaines séparés, comme les deux consuls qu'il placera en l'an VIII au-dessous du Grand Électeur irresponsable. Mais, en fait, ces deux fonctionnaires ne seront que des agents d'exécution dépourvus d'initiative, et le principe de la décision individuelle ne sortira pas son plein effet.

Au principe pourtant, Sieyès tient tellement qu'il l'invoque encore, lorsque, mettant au service du ministre de la Guerre quatre conseillers de législation et d'inspection choisis par lui, il explique qu'il ne s'agit pas de provoquer une décision à la majorité, « erreur toujours capitale dans l'échelle exécutive », mais simplement d'assurer une assistance à forme documentaire et consultative.

Les problèmes relatifs aux fournitures, à l'administration et à la direction se trouvant ainsi réglés, reste la question du commandement suprême en temps de guerre, avec les prérogatives qui y sont, par la

force des choses, inhérentes. Lorsque le commandement d'une armée est confié à un général, il ne reçoit pas seulement le pouvoir de la conduire à l'ennemi, mais encore « une sorte de suprématie et de domination sur tout ce qui contribue à son existence et à sa bonne tenue (1) ». Autorité « effrayante » en vérité, qui semble voisine de la dictature ! Sieyès se figure une armée comme une représentation militaire de la République, au sens technique du mot. Les Tartares ou les Arabes errants peuvent aller à la guerre en corps de nation, et « tout à fait démocratiquement ». Il est défendu aux civilisés de sortir du système représentatif, même pour se battre — ce qui ne veut pas dire que, « quand nous sommes attaqués dans nos foyers, il ne se mêle un peu de démocratie à la représentation ». Il n'y a d'ailleurs aucune antithèse entre le mot représentatif et le mot national ; bien au contraire ; l'armée est représentative et nationale à la fois. L'armée, qui est la République ambulante et militante, reçoit du ministère de la Guerre de quoi satisfaire à tous ses besoins, à telle enseigne qu'elle soit déchargée de tout autre soin que celui de se battre. Pour remplir sa mission et dans l'intérêt de sa propre sûreté, elle doit se soumettre à un despotisme temporaire, celui de son général.

Si tout se passe bien, le général n'exerce sur les fournitures et sur l'administration qu'une simple surveillance ; il applique toute son activité intellectuelle à diriger l'action militaire. Mais, s'il y a des erreurs ou des malfaçons, il exerce un droit de réquisition étendu, en vue d'exciter les fonctionnaires défailants à des mesures et à des dépenses extraordinaires. Si même l'Économet ou l'administration mettent par leur faute l'armée en péril ou se reconnaissent impuissants, le général prendra le commandement effectif des trois parties du service militaire à la fois. Il sortira des limites de sa procuration initiale en vertu d'un véritable droit de nécessité. C'est là une éventualité redoutable, que Sieyès, l'homme des attributions morcelées, le politique qui n'a aucune confiance dans la droiture et la modération naturelle des représentants de l'autorité, s'efforce de réduire au minimum. A cette fin, il veut organiser une liaison étroite entre le ministère de la Guerre et l'armée en campagne. Certes, le ministère de la Guerre ne peut pas se déplacer pour la suivre ; mais il peut être représenté auprès d'elle. Il y aura donc des adjoints généraux, détachés auprès de chaque armée, soit au titre de l'administration, soit au titre de la direction, soit au titre de l'Économet. Ainsi l'on évitera l'hiatus, dangereux pour la liberté aussi bien que pour l'existence de la Nation, entre l'armée et le ministère. Si même un dénuement imprévu se révèle, il faudra renforcer les pouvoirs des trois adjoints, plutôt que de recourir au despotisme absolu du général. On aura un ministère représentatif ambulante, où les adjoints rempliront les fonctions de l'Économet, de l'administration et de la direction, sous leur responsabilité individuelle, partagée avec le général ; et celui-ci sera comme leur ministre. Encore ne faut-il pas laisser à l'arbitraire du général les cas où les adjoints seront

autorisés à se constituer en ministère actif. Le Conseil exécutif devra autoriser d'avance cette organisation indépendante « à des conditions auxquelles il ne soit pas possible de se méprendre (1) ». Ce sera, au moins, toujours le cas lorsque l'armée prendra pied en territoire ennemi. Ici, l'on se trouve en présence d'une situation absolument nouvelle, à laquelle les moyens normaux du ministère et de ses adjoints généraux ne permettent plus de faire face. L'autorité française régulière n'est point montée pour agir au-dehors. Où sont les canaux par lesquels elle pourrait s'insinuer ? Il faudra donc constituer les adjoints et le général en véritable ministère du dehors, plus puissant que celui même qu'il représente, puisque, par la force des choses, il aura un pouvoir mêlé de législation et d'exécution.

Ainsi Sieyès réduit de plus en plus l'espèce de « dictature impériale » que, selon son langage, il faudrait, sans ces précautions multiples, laisser souvent exercer au général. Peut-être n'aura-t-il pu prévoir toutes les hypothèses ? Dans celles mêmes où il fait jouer le ministère ambulant, celui-ci n'exerce au fond qu'une portion de l'autorité, dont l'essentiel appartient nécessairement « au général, à un seul individu ». L'effort accompli pour le brider n'aura pas été, malgré tout, absolument vain. Il est malheureusement impossible de faire davantage. Et le rapport s'achève dans une sorte de cri d'angoisse, où s'exhale l'horreur profonde, presque pathologique, que le pouvoir militaire inspire à Sieyès : « Nous rendra-t-on justice au moins, en remarquant que, chargés de lui rendre faciles les moyens de pourvoir dans tous les cas aux besoins de son armée, nous l'avons fait sans ajouter à son autorité, mais au contraire en lui donnant un frein ? Des hommes libres, des républicains pouvaient-ils ne pas essayer de rendre à jamais impossible la dictature, même d'un général d'armée, même dans la supposition la plus favorable à cette odieuse et dangereuse cumulation de tous les pouvoirs ? »

CHAPITRE XII

LES FINANCES

ENTRE l'armée et les finances, entre la fourniture et l'utilisation des hommes d'une part, la fourniture et l'utilisation des deniers de l'autre, les analogies sont multiples, du point de vue politique comme du point de vue juridique. La vie de l'établissement public n'est assurée que par une double contribution, portant sur les personnes et sur les choses. C'est la force militaire qui rend l'Ancien Régime redoutable. Mais l'argent ne lui serait pas moins nécessaire; et l'impécuniosité, devenue chronique, de la monarchie, donne heureusement barre sur elle. Dans une société bien réglée, les opérations par lesquelles l'autorité publique se procure des ressources aussi essentielles sont du même ordre, à base les unes et les autres de réquisition légale. Il s'agit des seules prestations positives qui puissent être imposées aux individus. L'armée et les finances semblent appartenir par leur nature à l'action, à l'exécution, à la partie descendante du mécanisme constitutionnel. Elles s'administrent, mais à la vérité dans des conditions très particulières. Leur importance les met en effet hors de page. Les officiers publics qui y seront préposés devront faire l'objet d'un contrôle spécial et plus sévère. Il faudra que leurs actes qui n'ont, comme ceux des autres mandataires, de valeur qu'en vertu de la loi, se trouvent à son égard et à l'égard des hommes qui la font dans une situation de dépendance étroite. Ni vis-à-vis des juges, ni vis-à-vis des autres agents, une surveillance aussi jalouse ne sera nécessaire. Il arrive même à Sieyès d'écrire : « Les deux sortes d'administration, l'impôt et la milice nationale, sont en principe très distinctes des fonctions du pouvoir exécutif (1) ». Il faut sans doute entendre : des fonctions habituelles et normales de ce pouvoir.

Sieyès n'a jamais cherché à passer pour un spécialiste des questions financières. Mais la place de celles-ci était trop grande dans la genèse et dans le développement de la Révolution pour qu'il pût négliger de s'en occuper. En diverses circonstances, il leur a donc consacré des passages plus ou moins étendus de ses écrits ou de ses discours.

Aucun de ses nombreux opuscules cependant ne porte à titre exclusif ni essentiel sur les finances, même les *Vues* qui en sont les plus imprégnées.

Dans ce domaine, deux mobiles l'animent. Briders l'absolutisme royal par le pouvoir de la bourse. Opposer à l'autorité publique la propriété naturellement inviolable des individus.

Les *Délibérations* contiennent, sous la rubrique *Impôt* (1), une foule de maximes où se formulent tous les principes modernes du droit constitutionnel financier. Certes, le sujet était abondamment développé dans une multitude d'écrits de l'époque. Ces articles ne suffisent pas à établir l'originalité de Sieyès. Leur pertinence et leur précision méritent toutefois d'être relevées.

Le premier principe qu'il dégage est celui de la publicité nécessaire des finances de la Nation. Les États généraux vérifieront, éclairciront et publieront, par la voie de l'impression, l'état actuel des finances; et le même état sera annuellement publié à l'avenir. En recettes et en dépenses, le budget doit être clairement et périodiquement étalé devant le pays. Le *Compte rendu au roi*, que Necker avait fait paraître au début de 1781, avait posé devant l'opinion le problème de la publicité, au grand scandale des monarchistes traditionnels, pour lesquels les arcanes des finances étaient interdits aux sujets. Sieyès prend position de la manière la plus péremptoire. C'est que les finances ne sont pas à ses yeux la chose du roi, mais celle du peuple. Il se rend d'ailleurs parfaitement compte de l'importance révolutionnaire qui s'attache ici à la discussion publique. Sieyès n'a construit nulle part une théorie de la publicité; mais il en a pressenti la signification. Il explique dans les *Vues* que ce sont les décisions arbitraires qui se forment sans bruit « dans le fond des cabinets ministériels (2) ». La méthode qui se cache est à repousser en matière d'affaires publiques. Celles-ci doivent être arrangées, non pour la commodité des gouvernants, mais pour l'utilité des gouvernés. Seuls des débats au grand jour, dont on a tort de redouter le désordre, peuvent dégager, par le brassage des opinions individuelles, la notion de l'intérêt général. Beaucoup plus tard, en 1795, malgré l'atténuation survenue de ses tendances, Sieyès continuera à mettre en valeur l'idée de publicité dans le fonctionnement des diverses institutions politiques. Certes, la publicité comporte des exceptions; mais à travers ces exceptions le droit commun subsiste. Sieyès tourne le dos aux régimes totalitaires modernes, qui se repaissent de mystère dans l'élaboration de leurs actes, sauf à orchestrer ensuite bruyamment les décisions prises.

Précisément parce que les finances sont nationales, tout impôt non commun aux trois ordres sera supprimé de droit. Les impôts communs aux ordres devront être rigoureusement égalisés. Ils ne peuvent être réglés que par la loi. Celle-ci devra poursuivre aussi une égalisation entre les provinces, qui n'est pas moins nécessaire qu'une égalisation entre les individus.

Le service de la dette sera assuré d'abord : on commencera par distraire de la recette totale « la somme entière qui appartient annuellement aux créanciers de l'État ». Une semblable rectitude permettra d'ailleurs d'émettre des emprunts à un taux plus bas que le taux habituel ; des conversions deviendront possibles, à la condition que toutes ces opérations soient conduites à ciel ouvert par les représentants de la Nation, seuls qualifiés.

Le montant de la recette libre sera consacré aux dépenses de l'établissement public, toutes les dépenses non nécessaires étant supprimées, les autres étant réduites. Ici encore, tout doit se faire par les États généraux : c'est celui qui paie et non celui qui dépense qui doit administrer le trésor public.

Tous les agents du fisc seront dans la dépendance entière des élus de la Nation et n'auront rien de commun avec les diverses branches du pouvoir exécutif que de leur payer les dépenses publiques d'après les ordres des États généraux.

Aucune province, aucune ville, aucun ordre, aucune corporation, aucune compagnie, aucun individu ne pourront voter des taxes, ni fournir des secours d'argent au pouvoir exécutif, sans y être autorisés par les États généraux.

Dans les *Vues sur les moyens d'exécution*, c'est le problème de l'impôt et le problème de la banqueroute qui sont traités en détail.

Sieyès aborde par la théorie de l'impôt la démonstration que les États généraux ont le pouvoir législatif. Il est généralement convenu, dit-il, qu'à la Nation seule appartient le droit d'octroyer l'impôt. Octroyer l'impôt, c'est obliger chaque citoyen à céder une portion de sa propriété pour le maintien de la chose publique. Le fisc peut bien poursuivre le contribuable que la loi oblige ; la force publique peut bien en assurer l'exécution ; mais celui-là seul qui fait la loi crée dans ceux qu'elle frappe l'obligation morale de s'y soumettre. La loi n'est l'ouvrage ni du fisc ni de la force.

Dans la section suivante (section II), Sieyès analyse d'ailleurs et critique l'expression *octroyer l'impôt*. A qui cet octroi serait-il consenti ? A un ministère qui ne daigne se rapprocher du peuple et convoquer les États généraux que parce qu'il a besoin d'argent ? La vérité est que la Nation doit établir un revenu public sur la connaissance qu'elle prend des besoins publics ; ce n'est point à une demande qu'elle doit se rendre. Qui aurait le droit de la former ? Il n'y a pas d'autorité extérieure à la Nation qui ait qualité pour s'occuper de ses affaires. La Nation a-t-elle besoin au surplus d'un avis autre que le sien pour savoir qu'elle a des dépenses communes à faire, qui ne peuvent être acquittées qu'au moyen d'un subside réglé dans son montant et dans sa durée ? Dira-t-on enfin d'un homme qui fournit à sa dépense qu'il *octroie* ou qu'il accorde son revenu annuel aux différentes personnes dont il paie les services et les fournitures ? Il n'y a pas ici une libéralité, mais le paiement d'un salaire.

Quoi qu'il en soit, la première déclaration à émettre serait ainsi conçue : « Attendu que la Nation seule a le droit de statuer sur l'impôt, et qu'il n'existe aucune de ses parties qui ne soit d'origine ou d'extension illégales, les États généraux les déclarent toutes supprimées de droit; et cependant, à cause du temps nécessaire à l'assemblée pour créer un ordre nouveau dans cette partie des affaires nationales, et aussi afin d'éviter les inconvénients qui résulteraient pour l'impôt futur d'une suppression absolue de tous rapports entre les contribuables et le fisc : les États généraux statuent provisoirement que tous les impôts actuels, momentanément autorisés, continueront à être payés, mais seulement dans le cours de la présente session et non après; voulant qu'alors il n'y ait d'autres contributions que celles qui auront été établies par la présente assemblée, avant sa première séparation. » — C'est la mesure même de précaution que l'Assemblée nationale allait décider dès le mois de juin 1789. Là encore Sieyès aura été le guide de la Révolution à ses débuts.

Ainsi on tiendra le Ministère à sa discrétion. La perspective d'un déficit immense à combler ne suffirait point par elle-même, car le Ministère pourrait être tenté de recourir à l'expédient d'une banqueroute pour le faire disparaître.

Sur la banqueroute, Sieyès s'étend par deux fois. Non content de lui avoir réservé tout un chapitre, il lui consacre encore à la fin de son ouvrage une abondante note. C'est que l'éventualité d'une banqueroute a le don de l'indigner : elle révolte en lui le citoyen respectueux des intérêts de la Nation, et plus encore peut-être l'individu attaché aux droits des créanciers de l'État.

Tout d'abord, la banqueroute ne saurait être le fait de la Nation elle-même. La Nation n'agit que dans l'intérêt général; la banqueroute est une opération destinée à satisfaire certains intérêts particuliers au détriment d'autres; c'est, comme nous dirions aujourd'hui, une redistribution arbitraire des charges publiques. A ce titre elle peut entrer dans les projets du « vizir » qui gouverne la France. Vainement voudrait-il se couvrir du roi. Le roi ne peut pas faire banqueroute; ce n'est pas lui qui doit, ce n'est pas lui qui fait les fonds pour acquitter la dette; c'est la Nation. La Nation seule a de quoi payer; et, si elle n'a pas l'intention de cesser ses paiements et de frustrer ses créanciers, personne n'a le droit de lui supposer une volonté contraire. Les États généraux se perdraient, et la Nation avec eux, en ne s'opposant pas aux projets ministériels. Si la banqueroute pouvait être imputée à la Nation, ce serait pour celle-ci une flétrissure morale dont son prestige à l'extérieur ne se relèverait pas. « Les peuples créanciers ne se contenteraient pas de nous mépriser. L'Angleterre ne perd pas une occasion de nous susciter des ennemis. Elle échaufferait, elle combinerait tous les ressentiments, et nous ne tarderions pas à être en proie aux horreurs d'une guerre que nous soutiendrions sans crédit, c'est-à-dire avec des fonds achetés à une usure exorbitante. » Une nouvelle dette

entraînerait d'ailleurs de nouveaux impôts. Au total, appauvrissement général de la Nation, baisse de la production, diminution incalculable dans toutes les parties du revenu public, anéantissement du crédit, paralysie du commerce et des arts — et 300 000 hommes sur les grands chemins, avec des troubles sociaux possibles ou probables.

Le droit individuel parle évidemment dans le même sens que l'intérêt national. La foi publique est soumise à la même règle que la foi des particuliers. L'État doit tenir ses engagements. Tout ce qui porte le caractère de la propriété est également sacré devant la loi. Et Sieyès assimile ici à la propriété le droit de créance sur l'État. « Ma créance est à moi, l'intérêt est mon revenu, tout comme ma terre, et la rente que j'en retire annuellement. Point de différence à cet égard. Personne ne peut avoir le droit de m'enlever ni l'un ni l'autre. *La Nation elle-même, quoique suprême législateur, ne peut m'ôter ni ma maison, ni ma créance* (1). » En d'autres termes, la situation du créancier est une situation juridique individuelle, dirait un juriste du ^{xx}e siècle, placée à l'abri des variations du droit objectif ou statutaire, insusceptible d'être entamée par elles. Comment, pour conserver la langue de Sieyès, le législateur, qui n'existe qu'en vue de protéger les propriétés, pourrait-il leur porter atteinte?

On conteste, il est vrai, que la Nation soit débitrice, sous prétexte qu'elle n'a pas été appelée à consentir les emprunts. Ce n'est pas exact. La Nation a été représentée à leur émission — d'une manière empirique, il est vrai, mais réelle — par le roi lui-même, qui, bien que n'étant pas issu d'une élection libre, a paru être jusqu'à ce jour le seul porteparole de la Nation, puisque les États généraux ne se sont pas montrés instruits de leurs droits. *Communis error facit jus*, telle est la règle qu'il convient d'appliquer au passé. En fait, le roi, assujéti à la seule forme de l'enregistrement, a tenu lieu jusqu'ici d'une législature véritable. On suivra à l'avenir un meilleur système; mais il ne faut pas « tomber dans l'absurdité de remonter jusqu'à l'institution de la monarchie pour tout abolir, tout bouleverser, et pour nous supposer sans lois positives ». « L'acquéreur d'une terre vendue par licitation au Châtelet n'a pas plus de droit à être maintenu dans sa possession que l'acquéreur d'une créance vendue sous l'autorité d'un édit enregistré au Parlement (2). »

On tire encore argument du caractère censé usuraire de la dette pour affirmer qu'il est permis de revenir sur les engagements pris. Rendrait-on alors le capital aux prêteurs? Mais sur quelles bases? Le capital des créances a plus ou moins de valeur selon les circonstances, et les prêteurs initiaux ont disparu. Au reste le taux de l'intérêt ne saurait être usuraire, puisqu'il est fixé par une loi enregistrée au Parlement; le public a été averti. Ce n'est point, en réalité, dans les rapports entre l'emprunteur et le créancier que s'est glissée l'usure. C'est dans les arrangements suspects du ministre qui, pour soutenir son emprunt, a accordé aux courtiers des primes considérables. Ces conditions oné-

reuses doivent être rangées dans la classe des déprédations. Comment pourrait-on faire payer pour ces intermédiaires agioteurs les rentiers innocents?

Tout vaudrait mieux que la banqueroute, même de lourdes impositions, rendues moins nécessaires au surplus par le poids actuel de la dette que par la désastreuse politique des dilapidateurs ministériels. Contre eux, Sieyès n'a point assez de sarcasmes ni d'invectives.

La régularité financière est une cause qu'il n'a jamais désertée. Sous le Directoire, dans la discussion de l'emprunt forcé qui eut lieu en frimaire an IV, on le voit plaider des thèses analogues. Après avoir adressé au projet démagogique de Reubell des critiques assez vives, il demande un plan d'ensemble que nous appellerions aujourd'hui classique : « Il faut savoir quelles seront les dépenses fixes de l'année, quels seront les moyens d'y pourvoir, car, quelle que soit la réussite de l'emprunt forcé, il faut toujours songer à se procurer des ressources ultérieures; il faut trouver le moyen d'établir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Ces travaux ne peuvent se faire en raisonnant sur des probabilités; en matière de finances, il faut des chiffres, de bonnes règles d'arithmétique, des résultats positifs et non présumés (1). »

Il apportait au service des intérêts pécuniaires de l'État le même zèle et la même prudence bourgeoise qu'à la gestion de son propre patrimoine. Son instinct, en l'an VIII, lui fit choisir Gaudin, c'est-à-dire l'un des meilleurs ministres des Finances que la France ait connus.

CHAPITRE XIII

LA JUSTICE

DANS ses vastes perspectives constitutionnelles, Sieyès avait tout prévu. Ainsi qu'il le dit en épigraphe à son *Aperçu d'une nouvelle organisation de la Justice et de la Police en France*, « quelques idées ne sont point un plan; en fait de constitution, il faut de l'ensemble; comment la machine publique ira-t-elle si elle n'a pas toutes ses pièces ou si elles sont mal accordées? »

Il se flattait précisément que ses idées sur la justice fussent parfaitement reliées au système de ses conceptions politiques. Néanmoins, il ne les a publiées que d'une manière assez fragmentaire. Encore ne paraît-il s'y être résolu, en mars 1790, que pour s'être trouvé en désaccord avec ses collègues du comité de constitution. A cet opuscule, rédigé en septembre précédent, il se référait encore en l'an VIII, comme Boulay de la Meurthe en témoigne (1). Nous n'avons donc pas affaire ici à un travail incessant de sa pensée, à cette perpétuelle mise au point de formules et d'institutions que nous avons rencontrée dans d'autres domaines.

L'*Aperçu* contient toutes les descriptions organiques auxquelles Sieyès a procédé. Il offre cette particularité d'avoir été écrit en forme de dispositif par articles; sans doute Sieyès pensait-il obtenir ainsi un effet plus décisif sur l'Assemblée. Par ailleurs, on trouve dans le *Discours du 2 thermidor* des passages qui se rapportent, sinon aux institutions judiciaires proprement dites, du moins à la fonction de juger.

Sieyès n'est pas moins préoccupé que ses collègues d'anéantir en la matière l'ordre de choses existant. Au 1^{er} juin 1790, l'ancienne organisation de la police générale et de la justice doit cesser à la fois, d'après l'*Aperçu*, dans toutes les parties du royaume. Bien entendu, justice et police continueront d'être exercées au nom du roi. Mais des principes radicalement nouveaux seront introduits.

Aussi bien la justice de l'ancien régime était-elle universellement discréditée, en partie pour des raisons intrinsèques, et en partie par suite d'accidents politiques : les Parlements, combattus à ce dernier titre pour leur résistance aux réformes royales, étaient d'avance les

premiers condamnés. Mais, sur les principes d'une reconstitution nécessaire, l'accord faisait défaut.

Esmein a voulu distinguer, parmi les membres de la Constituante, deux courants, dont l'un venait d'Angleterre et portait à l'imitation de certains traits propres à l'organisation judiciaire d'outre-Manche tels que le petit nombre des juridictions, les juges ambulants et surtout le jury, fonctionnant en matière civile aussi bien qu'en matière répressive. L'autre, où il fait rentrer Sieyès, se rattachait, d'après lui, à la logique abstraite et à certaines tendances spécifiquement françaises, comme le désir de ramener à deux les degrés de juridiction (1). Cette classification peut être commode; mais elle enferme une part d'arbitraire. Il se trouve précisément que Sieyès, qui certes n'a jamais pris ses modèles dans les institutions britanniques, s'est fait le principal apôtre du jury en matière civile et qu'il a été combattu sur ce terrain par un certain nombre de prétendus anglicisants, au moins en ce qui concerne l'application. La vérité est que les esprits se sont donné libre carrière; les débats de la Constituante attestent, en même temps que la science des orateurs, la confusion extrême des volontés.

Aucun développement préliminaire n'exposant l'esprit général de l'*Aperçu*, on en est réduit à des conjectures ou à des indications extérieures assez vagues sur l'idée que Sieyès se faisait de l'autorité judiciaire et de sa place dans l'État. L'administration de la justice rentrait-elle à ses yeux dans l'exécution de la loi ou constituait-elle une branche distincte et autonome? Sieyès en un mot a-t-il professé la théorie des trois pouvoirs qui s'est exprimée dans la Constitution de 1791? Les *Vues* déclarent que les juges, chargés de dire la loi aux citoyens, n'ont de relation de dépendance qu'avec le législateur (2). L'article 172 de l'*Aperçu* range les juges parmi les mandataires du pouvoir exécutif. Boulay de la Meurthe en l'an VIII parle simplement d'un ordre judiciaire; et l'on peut inférer d'un passage de son récit (3) que Sieyès ne réservait pas en réalité une place distincte aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire parmi les agents exécutifs : en effet, les Chambres de justice politique placées auprès des consuls étaient compétentes à l'égard des grands juges comme elles l'étaient à l'égard des conseillers d'État et des ministres.

Mais, comme ses contemporains, Sieyès fait sortir d'abord les juges de l'élection. Ce n'est qu'en l'an VIII qu'il les fera désigner sur les listes de notables par le Grand Électeur.

En fonction de la division territoriale qu'il a adoptée, Sieyès distingue dans l'*Aperçu* trois étages : la justice et la police primaires dans les villes et dans les campagnes, la justice et la police dans les départements et dans les districts, enfin le centre général de la justice et de la police pour tout le royaume.

Tous les ans, chaque assemblée primaire nommera dans son sein, le premier dimanche de décembre, un lieutenant de police et un lieutenant

de justice, qui entreront en fonction le 1^{er} janvier suivant. Au bout de trois ans ils ne seront plus rééligibles qu'après un intervalle d'un an. Dans les municipalités où il y avait plusieurs assemblées primaires, les lieutenants de police seraient groupés en un bureau de police et les lieutenants de justice en un bureau de justice.

La distinction du civil et du pénal n'est pas marquée dans le projet, du moins au degré inférieur. Et la police judiciaire y est conçue comme l'auxiliaire de la justice civile aussi bien que de la justice répressive. Telles en sont les caractéristiques saillantes.

Le lieutenant de police sera chargé de prévenir, autant qu'il se pourra, les délits et même les « contestations juridiques » (art. 6), de rechercher les auteurs des délits et de les livrer à la justice. Ces trois sortes de fonctions constituent la police générale, qu'il ne faut confondre ni avec les polices administratives, confiées aux municipalités et aux autres corps administratifs, ni avec « cette partie de la police purement contentieuse qu'il n'est pas possible de séparer de l'autorité judiciaire ». Les lieutenants de police exerceront, de plus, auprès de la justice primaire de leur ressort, les fonctions du ministère public.

Toute contestation qui engage une demande en justice sort dès ce moment de la compétence de la police; elle doit être portée au lieutenant de justice, qu'on peut aussi appeler juge de paix. Le juge de paix procure une sentence *arbitrale* sur les demandes établies devant lui. Il prend aussi « les premières informations ou instructions juridiques » (art. 10), tant sur la réquisition du lieutenant de police que sur les commissions données par les juges supérieurs. En d'autres termes, il est juridiction d'instruction. Sieyès le décharge en revanche d'une foule d'actes « extra-juridiques » (nous dirions aujourd'hui extrajudiciaires) relatifs aux scellés, à la tutelle, etc., attribués précédemment aux juges locaux ou à des commissaires de police. Ces actes rentreront désormais « sous la direction administrative, qui pourra y employer tels agents qu'elle autorisera à cet effet » (art. 11).

Si la contestation portée au juge de paix s'est élevée entre le citoyen et l'officier de police agissant dans l'ordre de ses fonctions, le juge de paix aura d'abord à vider, avant tout examen du fond, la question de l'obéissance provisoire à la Police. Le citoyen qui aurait refusé l'obéissance provisoire à la Police serait condamné à une amende, payable sur-le-champ (art. 12, 13 et 14).

Les contestations portées au juge de paix sans le concours de la Police, celles où ce concours n'aura point éprouvé de résistance et celles où cette résistance aura été purgée comme il vient d'être dit seront jugées de la manière suivante.

Dans les contestations ou délits pour simples faits de police en matière légère, le juge de paix demandera aux parties si elles veulent s'en rapporter à son jugement. Lorsque la réponse sera affirmative, il prononcera, et sa sentence sera sans appel. Dans le cas contraire, on procédera différemment; et on rentrera dans le droit commun de la

demande en justice donnant lieu à sentence arbitrale. Chacune des deux parties désignera un arbitre de son choix. Ces arbitres seront pris parmi les membres de l'assemblée primaire, dans le tableau des éligibles pour l'administration, si l'on adopte à cet égard les vues de Sieyès.

Les arbitres consultés donneront leur avis d'après la loi, en leur âme et conscience. S'ils sont d'accord, le juge consacrera leur sentence ; sinon, il jouera le rôle de surarbitre.

Les affaires susceptibles d'être portées en justice seront rangées en deux classes : les affaires sommaires et les causes d'instance ou d'appel. Une loi particulière fera le départ. Les affaires sommaires seront jugées définitivement devant le juge de paix. Les causes d'instance pourront être soumises par voie d'appel aux juges du département.

La justice et la police primaires ainsi définies seront gratuites. La justice sollicitée par appel et la police supérieure, au contraire, ne le seront pas complètement. Les appointements ou honoraires des magistrats primaires de justice et de police seront à la charge du district. Ils seront votés tous les dix ans par l'assemblée administrative et payés annuellement par le directoire.

En attendant une meilleure organisation, qui ne sera possible qu'une fois rédigé un nouveau code uniforme de législation et de procédure, il y aura, dans chaque chef-lieu de département, un tribunal composé de douze juges. Ils seront choisis par le corps électoral du département et pris, pour la première fois, parmi les anciens juges, avocats, praticiens et légistes ; dans l'avenir, ils ne pourront l'être que parmi les lieutenants de justice et de police du département. Ces juges seront en principe inamovibles ; ils ne pourront être dépossédés de leur siège que pour raison de forfaiture ou de prévarication dûment jugées, ou encore par l'effet du scrutin d'épreuve. Ce scrutin qui aura lieu chaque année (art. 33 et suiv.) manifesterà, le cas échéant, à leur égard le retrait de la confiance populaire. Ce sera une forme atténuée de l'ostracisme. Chaque électeur votera blanc s'il ne désire aucun changement parmi les juges ; dans le cas contraire, il inscrira sur son bulletin un nom seulement : celui du juge qu'il croira le plus utile de révoquer. Si le scrutin ne donne de majorité contre aucun des juges en particulier, il n'y aura pas de révocation. Le juge contre lequel une majorité se sera réunie sera remplacé. On aura ainsi une soupape utile, sans possibilité de bouleversement.

Les douze juges du tribunal de département se distribueront d'eux-mêmes en trois chambres, renouvelables tous les ans, soit à l'amiable, soit au sort, et dont chacune nommera dans son sein un président. L'une s'occupera des affaires criminelles ; les deux autres des affaires civiles.

Tous les membres de chaque chambre, à l'exception du président, seront assujettis à faire annuellement et à leur rang une tournée dans le département, pour y tenir, aux chefs-lieux de district et dans les autres villes considérables, s'il y en a, les assises judiciaires de la chambre qui les députe.

Les causes d'instance ou d'appel d'une sentence primaire seront divisées en deux classes, d'après leur importance : celles qui doivent être portées aux assises et celles qui doivent l'être aux chambres du département. L'un et l'autre jugement seront également définitifs.

En principe, il y aura lieu à consignation d'un *dépôt provisoire*, qui servira à augmenter la rémunération des juges et du greffier, et dont le montant sera à la charge définitive de la partie perdante, comme les autres frais. En seront seuls dispensés le ministère public ou l'appelant placé sous la menace d'une peine afflictive.

Il y aura, au chef-lieu de chaque département, une chambre supérieure de la police générale, composée de trois membres du directoire de département, au choix du directoire, et, en outre, du président de la chambre criminelle. Les trois premiers seront chargés par ailleurs des fonctions du ministère public auprès des trois chambres du tribunal. Il y aura de même, au chef-lieu de chaque district, une chambre de la police générale, formée d'une manière analogue : deux membres du directoire de district, qui assureront le ministère public aux assises judiciaires, et le commandant général de la Milice nationale du district. Les lieutenants de police nommés par les assemblées primaires correspondront avec la chambre de district et lui seront subordonnés. Il en sera de même pour les chambres de district par rapport à la chambre supérieure du département. Enfin, une greffe unique se tiendra auprès du tribunal du département, pour faire en même temps le service aux assises et aux chambres de police.

Les appointements ou honoraires fixes des juges du département seront considérés comme une charge du département. Ils seront votés tous les dix ans par son assemblée administrative et payés annuellement par son directoire sur les fonds propres du département.

La partie la plus connue du plan de Sieyès visait l'institution du jury, au criminel et au civil à la fois. Toute cause d'instance portée, soit aux assises, soit aux chambres d'un tribunal de département, ne pouvait être jugée que par le ministère d'un jury. Les membres du jury étaient tirés d'une liste spéciale d'éligibles qui prenaient le nom de conseillers de justice. La liste était formée par le corps électoral de chaque département.

Provisoirement, jusqu'à ce que la France soit « purgée des différentes coutumes qui la divisent » (art. 86), tous les citoyens connus sous le nom de *gens de loi* et actuellement employés en cette qualité seront de droit inscrits sur le tableau des éligibles. Mais d'autres citoyens, recommandables par leurs lumières et leur sagesse, pourront y figurer à côté d'eux, dont la désignation par le corps électoral fait l'objet d'une réglementation compliquée, minutieuse et sévère. Lorsque les gens de loi seront appelés dans un jury, ils seront payés de leurs vacations aux dépens des plaideurs.

La formation des jurys, qui comprenaient 18 membres au civil et 27 au criminel, appartenait au procureur syndic, soit du département,

soit du district, soit de la commune. Le procureur syndic qui aurait un jury à former le prendrait autant que possible parmi les conseillers de justice résidant au lieu du procès. Il devrait en outre le choisir parmi les pairs de l'accusé ou des plaideurs, c'est-à-dire parmi les « citoyens qui sont dans une position semblable ou analogue de devoirs et de relation de fortune et de société, et à qui, par ces raisons, le caractère légal des cas à juger doit être mieux connu ». Si l'une des parties est étrangère au lieu du procès, le procureur syndic devra prendre autant que possible une moitié d'étrangers, les conditions de parité avec le justiciable étant toujours respectées.

Sieyès envisageait aussi, pour les affaires ne comportant pas une importance spéciale, la formation de communs-jurys, appelés à juger un rôle entier de procès.

Tant que durerait la distinction des deux catégories d'inscrits au tableau du jury, les gens de loi auraient la majorité (15 sur 18 au civil, 14 sur 27 seulement au criminel, les causes pénales étant plus facilement accessibles aux non-initiés).

Le juge communiquait la liste du jury commun ou particulier aux accusés ou aux plaideurs. Pendant vingt-quatre heures, la récusation était ouverte à l'accusé ou à la justice défenderesse; elle était obligatoire et portait sur un tiers du jury.

Pour certaines causes difficiles, soit par leur nature, soit par l'obscurité des anciennes lois ou la complication de l'ancienne procédure encore en vigueur, le jury se divisait en conseil d'instruction, composé de deux membres présidés par le juge directeur de l'affaire, et en conseil de discussion. Les conseillers d'instruction perdaient le droit de suffrage pour la décision.

Le conseil d'instruction ou, s'il n'y en avait pas, le juge directeur du procès s'attachait, après une suffisante instruction de l'affaire, à l'analyser et à dégager les questions de fait et de droit dont le jugement comportait la solution. Analyse presque toujours claire en matière criminelle, déclare Sieyès, souvent obscure et difficile en matière civile. Mais, « comme il y a une véritable analogie dans la marche de tous les procès » (art. 120), le juge et le conseil d'instruction s'efforceront de la saisir. Le fait, « soit réel, soit personnel », sera établi dans sa vérité; on recherchera ensuite en quoi il est contraire à la loi; puis on déterminera le responsable, c'est-à-dire celui qui doit encourir la peine ou payer la réparation prévue par la loi. Peut-être sera-t-il impossible de séparer toujours le fait du droit; le juge et le conseil ne doivent en tirer aucun motif de découragement, car toutes les questions sans exception, questions de fait, questions de droit, questions mêlées de fait et de droit, relèvent de l'appréciation du jury, jusqu'à la décision finale inclusivement. Le rôle du juge ou du conseil d'instruction est simplement de fixer la meilleure méthode pour arriver à la conclusion du procès. Il établira donc les questions sur lesquelles le jury devra statuer. Celui-ci d'ailleurs pourra demander des changements, si telle

ou telle question lui paraît mal posée. Le jury ne peut prendre de décisions si le nombre des votants est inférieur à dix en matière civile et à quinze en matière criminelle. Au civil, il statue à la majorité, après un nombre indéfini de tours de scrutin. Au pénal, des majorités plus fortes sont prévues, spécialement pour la peine de mort.

Un titre particulier était consacré à des causes exceptionnelles non régies par le droit commun de l'organisation judiciaire. C'étaient les affaires entre proches parents, les contestations commerciales, les délits des officiers publics dans l'ordre de leurs fonctions, les affaires fiscales. Ces quatre catégories de procès étaient assujetties à certaines règles appropriées à leur nature; mais elles restaient soumises aux mêmes juges.

Au sommet de l'édifice judiciaire, Sieyès plaçait le centre général de police et de justice pour tout le royaume. Il était établi à Paris une cour nationale composée de 83 membres, appelés grands juges de France, dont chacun était député par un département. Les grands juges, pris au début parmi les éligibles sans distinction, ne devaient plus être recrutés ultérieurement que parmi les magistrats des degrés inférieurs. Ils étaient inamovibles, mais soumis toutefois au scrutin d'épreuve : on pouvait de ce chef en révoquer deux par an. Ils ne pouvaient accepter ni exercer d'autres fonctions publiques.

Les 83 grands juges se distribuaient d'eux-mêmes en quatre Hautes Chambres : grand conseil de Police, grand conseil de revision, tribunal politique ou de l'établissement public, tribunal des crimes d'État. Elles se renouvelaient tous les ans, et chacune se choisissait parmi ses membres un ou deux présidents.

Le grand conseil de Police, composé de six membres, dirigeait la police générale du royaume et y maintenait l'unité de principes et de surveillance. Ses six membres remplissaient en outre les fonctions de ministère public auprès des trois autres Hautes Chambres et de la Cour nationale elle-même.

Le grand conseil de revision, comprenant 36 juges, connaissait des demandes en cassation des arrêts de département, pour vice de forme, pour variation de jurisprudence dans le même tribunal ou pour dissimulations de jurisprudence entre les différents tribunaux. Dans sa passion de l'unité, Sieyès allait, on le voit, fort loin. Après avoir cassé un arrêt rendu par un tribunal de département, le conseil de revision renvoyait l'affaire à juger au tribunal d'un département voisin, avec les motifs de l'arrêt de cassation.

Le tribunal politique comportait lui aussi 36 juges. Il jugeait l'appel des délits commis dans l'ordre de l'établissement public par les mandataires ou agents de tout rang qui y sont employés individuellement ou collectivement. Les juges et les tribunaux de département en relevaient pour les délits « politiques », c'est-à-dire, dans le vocabulaire de Sieyès, pour les délits relatifs à leurs fonctions; mais, en ce qui concerne les magistrats, cette notion devait être assez étroite, puisque l'*Opinion*

du 18 thermidor déclare irresponsables jurés et juges. Sans doute s'agissait-il, non de l'exercice même par eux de leurs pouvoirs, mais du dépassement de ces pouvoirs. Étaient seuls exceptés de cette juridiction les ministres et autres premiers chefs responsables du pouvoir exécutif, y compris les grands juges de France.

Le tribunal des crimes d'État ne comptait que cinq grands juges; mais il était assisté d'un grand jury. Une loi claire et précise devait définir ces crimes « parmi les délits qui peuvent attaquer directement ou indirectement la Constitution, l'État ou la personne du roi » et déterminer les peines applicables (art. 164). Cette loi une fois votée, tous ceux qui seraient accusés de crimes d'État auprès d'un juge quelconque seraient renvoyés au grand conseil de Police, pour être traduits, s'il y avait lieu, au tribunal des crimes d'État. Les ministres toutefois et autres grands mandataires du pouvoir exécutif, y compris les 83 grands juges de France, ne pouvaient être traduits devant ce tribunal que sur décision de l'Assemblée elle-même.

Le grand jury est composé de membres de l'Assemblée nationale, désignés à raison d'un pour chaque département, par les électeurs, et dont le mandat ne dure qu'une législature. L'accusé ou les accusés en commun seront tenus d'en récuser 24, sans indication de motifs. 24 autres seront écartés par la voie du sort; de sorte qu'il en restera 35. Si même il survient de nouveaux accusés après ces deux sortes d'opérations, 7 récusations seront de rechef prononcées; s'il n'y a pas de nouveaux accusés, les accusés primitifs y procéderont encore. Le grand jury sera définitivement constitué des 28 membres restants. Quatre d'entre eux, qu'ils désigneront, réunis aux cinq grands juges, formeront le conseil d'instruction et seront, par symétrie avec ce qui a eu lieu au degré inférieur, privés de leur droit de suffrage pour la décision.

Quant à la Cour nationale, chambres assemblées, elle sera compétente pour les délits, autres que les crimes d'État, qui auraient été commis par les ministres et autres grands mandataires du pouvoir exécutif, y compris les grands juges de France, dans l'ordre de leurs fonctions publiques. (Sieyès les fera relever en l'an VIII des Hautes Chambres politiques siégeant auprès des consuls. Peut-être y avait-il ici concours de juridiction.)

Craignant sans doute d'avoir ainsi créé une autorité judiciaire trop forte, Sieyès prévoit les cas où la Cour nationale excéderait ses attributions, notamment par usurpation du pouvoir législatif. Par ce seul fait, toute mission déléguée aux 83 grands juges cesserait immédiatement; les départements auraient le droit de nommer de nouveaux grands juges; et la nouvelle Cour nationale, en quelque lieu qu'elle se trouvât réunie, jugerait d'après la loi des crimes d'État, mais sans jury, tous ceux de l'ancienne Cour nationale qui auraient participé à l'usurpation.

Quel devait être le coût total de cette nouvelle organisation judiciaire? Sieyès, dans une note finale, l'évaluait, avec une précision imperturbable, à 9 088 000 livres, soit 6 millions pour les magis-

trats primaires, 2 092 000 pour les 996 juges du département et 996 000 pour les 83 grands juges de France. Il estimait en effet que les magistrats primaires, n'étant pas appelés à se déplacer, ni arrachés à leurs occupations normales, pourraient se contenter de 500 livres d'honoraires en moyenne. Le traitement fixe des juges de département était établi à 2 000 livres. Sieyès espérait que cette somme serait triplée par le jeu du dépôt provisoire, qui n'était que la régularisation de la pratique des épices. Les grands juges seraient payés 12 000 livres.

Tel est le projet de 1789-1790, qu'Esmein qualifie de si intéressant et de si ingénieux (1). Il attestait en effet, de la part d'un homme qui n'était pas un juriste professionnel, une application minutieuse à résoudre les problèmes posés par l'effondrement incontesté du système ancien. Peut-être y retrouverait-on aussi, aggravés par l'inexpérience technique, certains défauts saillants de Sieyès. Un goût immodéré pour les classifications logiques, qui le conduisait, le cas échéant, à brutaliser la réalité, un amour de la symétrie qui l'entraînait jusqu'à prévoir dans ses constructions de fausses fenêtres. La langue non plus n'est pas parfaite, la rédaction est tantôt elliptique et tantôt surchargée. On voit que Sieyès n'a pas le maniement habituel du style juridique; c'est un effort d'amateur qu'il tente, effort plus qu'honorable d'ailleurs, mais qui, malgré tout, fournit prise à des critiques assez faciles de la part des gens de loi qui donnaient le ton dans l'Assemblée. Et les praticiens des tribunaux ne lui ont guère attribué qu'un intérêt historique (2).

Le parti pris de faire rentrer dans les mêmes cadres la justice civile et la justice pénale, qui, répondant à des nécessités différentes, ont chacune leurs traditions propres, violentait les faits sans utilité. Mais c'est surtout la conception que Sieyès se faisait du jury qui a paru critiquable aux hommes de l'Assemblée Constituante. Les jurés de Sieyès n'avaient en effet rien de commun avec ce que l'on entend d'ordinaire par là. Ils ne représentaient pas le jugement spontané du bon sens populaire. C'étaient essentiellement des professionnels, ayant les mêmes origines et les mêmes préjugés que l'ancienne magistrature. Sieyès dira en l'an III qu'il n'a jamais séparé la notion d'expert de la notion de juré. Mais toute l'influence judiciaire devait se trouver ainsi concentrée entre les mains des gens de robe; et, sous couleur de réformes, Sieyès risquait d'aboutir à la conservation, à la légalisation des vieux errements. Son plan encourageait, avec beaucoup plus de raison encore, les mêmes griefs qui devaient atteindre plus tard le projet de Jury constitutionnaire, consacrant en fait à la tête de l'État une aristocratie républicaine; car le mandarinat politique de l'an VIII devait être imbu, après tout, des idées de 1789; et on n'était nullement sûr que tel fût le cas pour le mandarinat judiciaire envisagé. Dans l'ordre technique, une remarque de Tronchet fut décisive contre Sieyès : la « pureté de son cœur », disait Tronchet, avait empêché l'abbé de s'apercevoir que des hommes avides cumuleraient la qualité de défenseurs et la

qualité de juges (1). A un autre point de vue encore, les jurés de Sieyès déroutaient les conceptions habituelles; cette particularité n'était à vrai dire qu'une conséquence de la précédente : les jurés, étant des experts, statuaient sur les questions de droit comme sur les questions de fait. La presque totalité des membres de la Constituante avaient une opinion contraire. Duport distinguait soigneusement le fait et le droit, et fondait sur cette distinction une partie de son système. « La différence d'une loi et d'un jugement, disait-il, est que celle-là statue sur des questions générales et celui-ci sur un fait déterminé. Le fait doit nécessairement être constaté d'abord; voilà la première opération. La seconde est de ... le comparer à la loi, pour décider, non pas toujours de sa moralité, mais de sa légalité. Cette comparaison est ce qu'on appelle le jugement proprement dit » (2). Cette opposition des jurés et des juges devait d'ailleurs s'appliquer, d'après lui, au civil comme au criminel. Il reconnaissait seulement que, dans les procès civils, les faits étaient communément plus compliqués et moins positifs que dans les affaires criminelles. Quant à Thouret, il tirait argument contre le système de Sieyès de l'impossibilité, dans la plupart des procès civils, d'une séparation rigoureuse entre le point de droit et le point de fait. Plusieurs orateurs parlèrent dans le même sens. Et il n'y eut guère, pour soutenir sur ce point la conception de Sieyès, que Lanjuinais, déclarant parler au nom de vingt années d'expérience. « Quand le fait est distingué du droit, disait-il le 31 mars 1790 dans son âpre critique du plan de Duport, il n'y a plus de procès; ou, si l'on veut que cette distinction soit faite, il y aura autant de procès séparés, de sentences et de jugements que de moyens et d'exceptions. » Le principal mérite que Lanjuinais reconnaissait au projet de Sieyès était précisément d'avoir rendu la distinction inutile.

Toujours est-il que la notion d'une justice rendue en appel par les jurés, comme celle d'une justice primaire rendue par des arbitres, représentait le fond même des doctrines de Sieyès. Pour lui, les magistrats proprement dits étaient, comme le notait Clermont-Tonnerre, réduits à la fonction de « procureurs de justice ». Nul doute que cette conception ne se rattachât à des idées très générales. Dans tous les domaines, Sieyès voulait en effet ramener au minimum l'action de l'autorité publique. Rappelons-nous le passage du *Discours du 2 thermidor* où il parle de l'exécution spontanée de la loi, qui est pour lui la règle, le « pouvoir officiel » ne se mettant en branle que dans le cas de résistance. De même ici, le juge n'intervient guère que pour diriger les opérations des arbitres ou des jurés. La justice émane directement des citoyens eux-mêmes. — Quant à l'exigence de lumières spéciales, qui seront provisoirement attestées (d'une manière non exclusive d'ailleurs) par certaines origines professionnelles, elle correspond aussi à une tendance foncière de Sieyès : la confiance dans la raison éclairée, la recherche, à tous les degrés, de l'élite intellectuelle.

Mais, bien qu'en diverses circonstances Sieyès semble classer les

fonctions judiciaires parmi les fonctions exécutives, c'est dans un autre ordre d'idées qu'il faut chercher à l'acte de juger des analogues. La fonction du juge se rapproche de celle du fonctionnaire exécutif dans la mesure où elle est de veiller à ce que la justice soit rendue, dans la mesure où son existence garantit que cette justice sera rendue. Cependant analysé en tant qu'opération intellectuelle, le jugement se rapproche au contraire de la législation. Sieyès va jusqu'à dire que, dans l'un et l'autre cas, c'est « la même nature d'acte ». La législation, c'est, pour Sieyès, un raccourci de jugements. Le jugement, c'est une législation détaillée. « Lorsque le législateur fait une loi générale, dit-il dans l'*Opinion du 18 thermidor*, sa pensée a parcouru les cas particuliers qu'elle embrasse; il ne saurait ce qu'il fait, il ne l'entendrait pas, il ne pourrait pas généraliser son expression ou il la généraliserait à faux si les cas individuels, classés par lui sous une même dénomination, ne recevaient pas rapidement de son esprit ces mêmes jugements d'application que le juge n'aura ensuite qu'à répéter en les distribuant en détail, suivant les besoins particuliers. »

Rien d'étonnant donc si l'organe législatif doit avoir la même structure qu'un tribunal et le même rôle, si tous les deux sont dépourvus d'initiative, doivent attendre les demandes qui leur sont faites et se prononcent entre deux plaidoiries contradictoires, si tous les deux rendent des sentences qui n'ont rien d'arbitraire et dont ils puissent l'inspiration, soit dans le code des lois naturelles, soit dans celui des lois positives. C'est ce que fait un tribunal du type courant. C'est ce que faisait, dans le projet de Sieyès, le juge départageant dans certains cas les deux arbitres; c'est ce qu'y faisait en appel le jury. Le système fourmille ainsi de perspectives et de correspondances inattendues.

On pourrait, certes, y relever bien des bizarreries, bien des obscurités, ou même des contradictions. Le paiement des jurés, prévu pour les seuls gens de loi, y fait figure d'anomalie. Le droit de récusation obligatoirement exercé, et par la partie adverse seule, a également quelque chose d'insolite. Le rôle du procureur syndic dans la formation du jury n'est pas moins contestable, en raison du manque d'impartialité naturel à cet élu. Par ailleurs, il est bien difficile de savoir comment Sieyès entendait exactement la compétence des tribunaux de département ou de la Cour nationale à l'égard des fonctionnaires publics. Les délits « politiques », pour employer son langage, se jugent-ils uniquement selon le droit? Comment Sieyès peut-il envisager (art. 162) la responsabilité collective des corps qui ont commis des délits, alors que, dans d'autres passages de son œuvre, il considère une décision prise à la majorité comme échappant par nature à toute responsabilité? N'est-il pas étrange que la Cour nationale, toutes chambres assemblées, juge les délits des hauts dignitaires et que les crimes d'État accomplis par eux soient déférés à une section de cette Cour seulement? Quel moyen de raccorder la juridiction des tribunaux dont parle l'*Aperçu*, qui sont

des tribunaux de droit commun, avec celle des Chambres politiques que Sieyès vante en l'an VIII à Boulay de la Meurthe, tout en déclarant que son système de 1790 est maintenu? S'agit-il d'une justice proprement disciplinaire venant se surajouter à la justice pénale courante? Ces deux formes de justice sont-elles indépendantes l'une de l'autre? Autant de questions qui ne peuvent être résolues que par des conjectures. Et ce ne sont là que des exemples. Les insuffisances de rédaction demeurent variées et nombreuses.

Il n'en est pas moins vrai que le plan de Sieyès, sans posséder la rigueur juridique de celui de Duport par exemple, tout en prêtant le flanc aux attaques des virtuoses de la barre, comme Tronchet et Thouret, contenait des idées originales, des vues pénétrantes fortement encadrées, malgré leurs lacunes, dans tout un ensemble constitutionnel. S'il n'a pas fait triompher le jury civil — ce que certains regrettent (1) — il a vu triompher plusieurs des principes qu'il avait soutenus : distinction de la justice et de la police, institution de l'appel, élection des juges, condamnation des juridictions d'exception, unité du système judiciaire. Esmein déclare même qu'au total les tendances qu'il représentait ont eu nettement l'avantage sur les thèses anglicisantes de Duport et de son école. Presque toutes les autres parties de son œuvre ont laissé plus de traces. On ne saurait dire que celle-là ait été de nul effet.

CHAPITRE XIV

L'ENSEIGNEMENT

PARMI les hommes de la Révolution, Sieyès est l'un de ceux qui ont attaché aux choses de l'instruction le plus d'importance, l'un des premiers qui aient réfléchi sur la matière et qui l'aient systématisée. Son action dans ce domaine a été constante, mais en général dissimulée. Le seul moment où elle se manifeste au grand jour se situe dans l'été de 1793, lors de sa participation aux travaux du comité d'instruction publique de la Convention.

La préoccupation de l'enseignement n'a pourtant jamais été absente de sa pensée.

D'une part, il avait profondément souffert des vices inhérents aux institutions scolaires de son époque. Les récriminations qu'exhale à cet égard la *Notice* ne sont nullement artificielles, même si le ton en est un peu enflé. « Comment ne pas plaindre cette multitude de tendres enfants qu'une erreur antique, fortement établie, semblait attendre à leur entrée dans le monde pour les marquer comme la part d'une superstition qui certes n'était pas leur ouvrage ! (1) » D'autre part, il considérait l'instruction comme l'un des besoins essentiels auxquels l'État doit pourvoir, parce que sa philosophie est tout entière fondée sur le développement de la raison ; or, comme le dit l'*Exposition raisonnée*, rien n'est plus propre à perfectionner l'espèce humaine au moral et au physique qu'un bon système d'éducation et d'instruction (2). L'enseignement n'est nullement pour l'État une fonction de luxe. Il fait en quelque sorte corps avec lui. Il est compris au premier chef dans ces avantages communs qui peuvent naître de l'état de société et sur lesquels Sieyès, dans l'art. 24 de sa déclaration, proclame le droit de l'individu. A vrai dire, il n'y a pas de nation sans un enseignement commun. Enfin Sieyès, devant les événements une fois de plus, avait toujours annexé dans son esprit à l'instruction proprement dite des exercices et des fêtes civiques propres à cimenter l'unité morale d'un pays. Avec sa prescience ordinaire du futur, il y voyait le meilleur moyen d'accréditer et de rendre définitif l'ordre de choses nouveau issu de la Révolution. Les dictatures modernes, qui se

croient originales, n'ont fait que plagier ici l'exemple français. Ainsi devait être favorisée, selon Sieyès, cette « adunation » de la France, qui est peut-être la principale de ses pensées. Il y songe dès 1789. Ses écrits en font foi. Et Daunou confirme à cet égard la primauté qui lui appartient (1).

Néanmoins, c'est sous la Convention seulement, à une heure où il était provisoirement retiré de la politique active, que Sieyès eut le loisir nécessaire pour s'occuper avec détails de l'éducation civique. Il ne fit très certainement alors que mettre en œuvre ses conceptions antérieures, dont nous trouvons au surplus l'écho dans le projet soumis par Talleyrand à la Constituante et dans celui présenté à la Législative par Condorcet. Ces deux plans faisaient déjà la chose de l'État de ce qui avait été jusqu'alors la chose de l'Église.

L'hypothèse d'une collaboration entre Talleyrand et Sieyès n'a rien d'arbitraire. Elle est conforme aux habitudes de ces deux hommes. Nous en avons relevé d'autres exemples. Et les coïncidences sont ici trop nombreuses pour ne pas frapper. Talleyrand avait déjà distingué plusieurs degrés d'enseignement. D'abord, une première instruction commune à tous. Puis, pour un grand nombre d'individus, « une instruction qui tende à donner un plus grand développement aux facultés et à éclairer chaque élève sur sa destination particulière ». Ensuite, pour un certain nombre, une instruction spéciale et approfondie, nécessaire à divers états, dont la société doit retirer de grands avantages. Enfin, il y aura « dans le chef-lieu de l'empire et comme au faite de toutes les instructions, une école plus particulièrement nationale, un institut universel, qui, s'enrichissant des lumières de toutes les parties de la France, présentera sans cesse la réunion des moyens les plus heureusement combinés pour l'enseignement des connaissances humaines et leur accroissement indéfini ». La division de Talleyrand était calquée sur les circonscriptions administratives. La première instruction serait placée dans chaque canton, ou plus exactement dans chaque division qui renferme une assemblée primaire. La seconde correspondait au district, la troisième au département. Le projet de Talleyrand n'organisait la gratuité que pour l'enseignement élémentaire. Il l'excluait même expressément aux autres degrés. « La seule (instruction) que la société doive avec la plus entière gratuité est celle qui est essentiellement commune à tous, parce qu'elle est nécessaire à tous. » Il est au contraire « une instruction qui, sans être nécessaire à tous, est pourtant nécessaire dans la société autant qu'elle est utile à ceux qui la possèdent. La société doit en assurer les moyens ; mais c'est aussi aux individus qui en profitent à prendre sur eux une partie des frais de l'application ». Enfin, il est « une instruction qui, étant nécessaire dans la société, paraît lui devoir être beaucoup plus profitable si elle parvient à certains individus qui annoncent des dispositions particulières. La société, pour son intérêt autant que pour sa gloire, doit donc à ces individus, non pas seulement l'existence de moyens d'instruction, mais

encore tout ce qu'il faut pour qu'ils puissent en faire usage ». Et Talleyrand concluait : la nation offre à tous le grand bienfait de l'instruction, mais elle ne l'impose à personne.

Le projet de Condorcet n'était pas, en apparence, très différent, sauf qu'il prévoyait cinq degrés au lieu de quatre. Mais il organisait la gratuité à tous les degrés, ce qui correspondait à un changement d'inspiration considérable. Dans les écoles primaires, où l'on n'entrait pas avant six ans, étaient enseignées la lecture, l'écriture et les connaissances usuelles. Des écoles secondaires étaient établies dans les chefs-lieux de district et dans les villes d'au moins 4 000 habitants. On y apprenait la grammaire, l'histoire et la géographie de la France et des pays voisins, les principes des arts mécaniques, les éléments pratiques du commerce, des notions de morale et de science sociale, des rudiments de mathématiques, de physique et d'histoire naturelle, etc. Au-dessus de ces écoles secondaires, qui correspondaient en réalité à notre enseignement primaire supérieur actuel, il y avait des instituts, divisés en quatre classes : sciences mathématiques et physiques, sciences morales et politiques, application des sciences aux arts, littérature et beaux-arts. Plus haut encore, les lycées (9 pour toute la France), qui tenaient la place de nos Universités, et où l'enseignement était partagé également en quatre classes, aux dénominations identiques. Au sommet enfin, une Société nationale des Sciences et des Arts, chargée ; 1^o de surveiller et diriger l'instruction générale ; 2^o de contribuer au perfectionnement et à la simplification de l'enseignement ; 3^o de reculer par des découvertes les limites des sciences et des arts ; 4^o de correspondre avec les sociétés savantes étrangères. Cette société était divisée en quatre classes comme les lycées. Sous la Législative, Condorcet avait donné un aperçu de ce que coûterait son plan : 15 millions pour les écoles primaires ; 2 300 000 livres pour les écoles secondaires ; 3 960 000 livres pour les instituts ; 1 350 000 livres pour les lycées ; 300 000 livres pour la société nationale ; 1 300 000 livres pour les élèves de la patrie, c'est-à-dire pour les jeunes gens distingués, titulaires de pensions qui leur permettaient d'accéder aux degrés supérieurs d'instruction ; — soit en tout plus de 24 millions de livres. La somme paraissant considérable pour l'époque, Condorcet la justifiait longuement.

C'est dans le *Journal d'instruction sociale* de Duhamel que s'expriment en la matière les vues de Sieyès (1).

Sieyès y distingue tout d'abord deux questions qui sont, d'après lui, profondément différentes : une nouvelle instruction à donner, un nouvel établissement à organiser pour l'enseignement. Le second objet est proprement l'ouvrage du législateur. L'autre ne doit pas lui demeurer étranger sans doute ; mais il relève principalement du philosophe qui a réfléchi sur l'esprit et sur ses besoins : c'est lui qui discerne les méthodes les plus simples pour présenter aux hommes des connaissances vraiment utiles et aider chacun à parcourir aussi heureusement que possible « sa carrière de vie ».

Jusqu'à ce jour, l'instruction n'a guère été qu'un enseignement littéraire. Il fallait en agrandir le domaine, y faire entrer la partie physique et morale de l'éducation comme le soin donné aux facultés purement intellectuelles, le développement des talents industriels et manuels comme celui des talents agréables. La véritable instruction s'occupe de l'homme tout entier; et même, après avoir cherché à perfectionner l'individu, elle essaie d'améliorer l'espèce. Le terme d'instruction a donc le sens le plus large — un sens totalitaire, serait-on tenté de dire — en ce sens qu'il s'applique à tous les modes d'activité et aussi à toutes les époques de la vie. Lorsqu'on a élevé et enseigné l'enfance et les premières années de la jeunesse, la tâche n'est pas remplie; il faut mettre chaque individu à même de choisir et d'étudier une profession. Les hommes de tout âge doivent aussi recevoir « le secours non interrompu, quoique plus libre, d'un institut national qui se plie à tous les besoins, à tous les intérêts communs, mais surtout au grand intérêt de la chose publique ». L'instruction est partout, « dans ce que l'on voit et ce que l'on cherche à imiter comme dans ce que l'on entend et qu'on essaie de réduire en acte ».

Mais ce système ne s'empare pas de l'homme pour l'arracher à la liberté. Ce n'est pas le législateur qui détermine les méthodes, qui fixe les connaissances, qui promulgue les vérités. Ce travail appartient en effet « à ce qu'il y a de plus libre sur la terre, à l'esprit humain, dont les progrès sont incalculables, dont la marche ne peut être réglée par aucune autorité, ni entravée sans danger pour la liberté et le perfectionnement des hommes ». Dans cette phrase si caractéristique s'exprime la répugnance foncière de Sieyès à l'égard de tout dogmatisme. Il compare le législateur à un architecte-mécanicien chargé de donner de l'eau à une ville. Cet architecte conçoit et construit sa machine hydraulique; il la place sur le canal; mais il ne fait pas l'eau qu'il doit élever pour la distribuer à raison des besoins. Les savants connaissent les sources dont le canal de l'instruction se compose, et qui l'entretiennent sans interruption. Trouve-t-on de meilleures sources? Tant mieux; le législateur est toujours prêt à en profiter, sans avoir besoin pour cela de rien changer à son établissement.

Cet établissement, voilà précisément l'objet du plan législatif de Sieyès, plan que les circonstances l'ont contraint de réduire à l'instruction élémentaire, bien que, dans sa pensée, il s'étendît à tous les ordres de la connaissance et de l'enseignement. « Ce qui frappera le plus, dans le projet qu'on va parcourir, les personnes qui ont connaissance des plans présentés à l'Assemblée constituante par Talleyrand, et à l'Assemblée législative par Condorcet, ce sera de n'y voir qu'un seul degré d'instruction, plus de lycées, plus de société nationale, etc. Le comité de la Convention a cru ne devoir offrir qu'un plan d'écoles primaires renforcées. Il s'est borné à faire payer par la bourse commune l'instruction commune à tous. » Ce changement, ajoute Sieyès, ne doit point alarmer les amis des sciences et des arts, car il est provisoire. Au sur-

plus, des encouragements sont annoncés pour les services importants et les grands travaux littéraires. On prévoit la conservation de certains établissements tels que les jardins des plantes, les cabinets d'histoire naturelle, les bibliothèques, etc. D'autre part, des secours suffisants seront attribués aux enfants des citoyens pauvres, pour leur permettre de se perfectionner auprès des professeurs particuliers et dans les lycées ou écoles libres « en attendant des circonstances plus paisibles, et une plus grande munificence nationale dans l'établissement de l'instruction publique ». Jusque-là, il faudra compter sur l'industrie particulière pour parer à l'insuffisance du système.

Ainsi, c'est graduellement que l'on fera de l'enseignement un service public, parce que l'impécuniosité actuelle de l'État empêche de procéder autrement. Mais l'idée de ce service public intégralement réalisé est toujours présente à la pensée de Sieyès. Comment a-t-on pu supposer qu'il y eût renoncé de parti pris? Comment a-t-on pu imaginer qu'il désirât rétablir le monopole de fait des congrégations enseignantes, toujours prêtes à rentrer en activité. Il veut s'adresser à l'industrie particulière, mais momentanément. Ce terme d'industrie particulière éveille d'ailleurs toujours pour lui l'idée d'une libre concurrence, c'est-à-dire d'une émulation économique, ce qui est le contraire d'un monopole.

Le projet annexé à l'article institue des écoles nationales qui ont pour objet de donner aux enfants de l'un et l'autre sexe l'instruction nécessaire à des citoyens français. Il y aura une école par 1 000 habitants. Ces principes sont assez semblables à ceux qui gouvernent notre organisation actuelle de l'enseignement primaire. Chaque école nationale est divisée en deux sections : garçons et filles, avec un instituteur et une institutrice.

Il y aura, près de chaque administration de district, un bureau d'inspection chargé de la surveillance et de la partie administrative des écoles nationales. Ce bureau sera composé de trois commissaires nommés par le conseil général de l'administration du district, et pris hors de son sein. Il ne s'agit là que d'un contrôle purement extérieur, qui ne porte évidemment point sur un conformisme doctrinal quelconque. Sieyès n'a jamais professé le dogmatisme d'État.

Les instituteurs et institutrices des écoles nationales sont examinés et élus par le bureau d'inspection. Leur nomination est confirmée librement par l'administration du district. Les plaintes contre eux sont portées au bureau ; la destitution doit être confirmée comme l'élection.

Au sommet, c'est-à-dire près du Conseil exécutif et sous son autorité immédiate, siégera une commission ministérielle et centrale d'instruction publique. Elle tranchera les conflits entre les bureaux d'inspection et les administrations de district ; et elle exercera sur les bureaux une surveillance. Relativement aux écoles, ses fonctions seront d'arrêter, avec l'approbation du Conseil exécutif, une méthode uniforme d'enseignement, les règlements généraux qui fixent les devoirs des instituteurs

et des institutrices, le régime et la discipline commune des écoles nationales. Cette commission est composée de 12 membres choisis par le Conseil exécutif et renouvelée annuellement par tiers, une liste double étant présentée à cette occasion par la commission elle-même, en vue d'éviter les intrigues politiques.

Il était spécifié que la loi ne pouvait porter aucune atteinte au droit des citoyens d'ouvrir des écoles particulières et libres sur toutes les parties de l'instruction et de les diriger comme bon leur semblait. Sur ces écoles, les bureaux d'inspection et la commission centrale avaient seulement une surveillance de police. L'enseignement, selon Sieyès, ne pouvait constituer un monopole au profit de personne, pas plus au profit de l'État qu'au profit de l'industrie privée. L'un et l'autre devaient rivaliser de zèle en faveur de l'accroissement et de la diffusion des lumières. Il n'y a de privilège ni de la recherche, ni de la découverte, ni des résultats. « La Nation, disait un article du projet, accorde des encouragements et des récompenses aux instituteurs et professeurs, tant nationaux que libres... qui ont rendu de grands services... »

Dans la partie même que nous venons d'analyser, le projet de Sieyès avait reçu de la part du comité d'instruction publique certaines additions et corrections. Les unes n'en changeaient pas le sens, étaient même, comme le dit Sieyès, tout à fait conformes à son esprit. C'est ainsi que le comité avait inséré un article ainsi conçu : « L'instituteur portera dans l'exercice de ses fonctions et aux fêtes nationales une médaille avec cette inscription : celui qui instruit est un second père. » D'autres, plus importantes, concernaient la commission centrale, qu'Hassenfratz avait violemment critiquée et qu'il avait qualifiée de « sommet d'aristocratie » dominant le corps des instituteurs. Sieyès défendait l'institution dans son principe, sauf à faire des concessions quant à ses modalités. Il jugeait le bureau d'inspection, subordonné à la commission centrale, nécessaire pour coordonner une masse aussi imposante que celle des écoles nationales : 24 000 établissements scolaires, avec près de 50 000 instituteurs et institutrices en y comptant les adjoints, et environ 3 600 000 enfants. Le recours à l'administration municipale serait une complication de plus et détruirait l'unité désirable. Il faut des écoles également pourvues, conformément à la loi de l'égalité républicaine. Il faut aussi des écoles qui soient nationales et non pas communales. Une organisation centralisatrice s'impose. Ce principe ne peut être contesté que par « les ennemis de la République une et indivisible ». Il est clair, d'autre part, qu'en raison de la grande influence à laquelle cette organisation est appelée, on ne peut la remettre à un seul homme. Quant à répondre à ceux qui crient au despotisme lorsqu'il s'agit d'un individu unique et à l'aristocratie lorsqu'il s'agit de plusieurs, ce n'est pas précisément tâche aisée. La commission centrale n'est chargée que de fonctions administratives; elle n'a rien d'une académie. En ce qui concerne l'instruction proprement dite, elle se bornera à donner force obligatoire aux conclusions d'une commission

de savants chargée d'examiner les livres classiques, qui seront mis au concours. En revanche, Sieyès acceptait de placer la commission centrale auprès du Corps législatif et d'en faire désigner les membres par lui, bien qu'il préférât l'ancien système. On élevait ainsi la commission de niveau et on lui conférait, en apparence, un plus beau rôle; mais il devait en résulter, aux yeux de Sieyès, une certaine confusion de pouvoirs par l'intervention de l'Assemblée et de ses comités dans des matières proprement administratives. Dans ce système en tout cas, le droit de présentation de la commission devient plus nécessaire encore, si l'on veut préserver son indépendance contre les empiètements des députés.

Dans son plan Sieyès avait compris les fêtes. Rien n'est plus propre en effet que cette institution « à moraliser les hommes, à les policer de plus en plus dans leurs relations sociales et à leur inspirer, soit en particulier, soit en commun, une bonne émulation d'estime et de gloire... ». Des livres classiques développeront l'objet de ces différentes fêtes, et, « pour peu que l'enthousiasme et l'imagination française se prêtent aux jeux et aux fêtes que l'on propose, nous n'aurons bientôt plus rien à envier à l'ancienne Grèce ». « L'assimilation des hommes est la première condition de l'état social, comme l'éducation des familles politiques est la première condition de la grande réunion nationale en un peuple *un*. »

Il y aura donc des fêtes nationales instituées dans les cantons, dans les districts, dans les départements et dans le lieu où l'Assemblée nationale tient ses séances. Les fêtes nationales, dans chacun de ces quatre degrés, sont de trois sortes : elles ont rapport aux époques de la nature, à celles de la société humaine, à celles de la Révolution française. 15 auront lieu dans les cantons, 10 dans les districts, 10 dans les départements, 5 au siège de l'Assemblée nationale. S'il y en a un plus grand nombre dans les cantons, c'est que le besoin de communiquer est plus fort dans les campagnes. Les cantons actuels sont d'ailleurs trop grands aux yeux de Sieyès et ne présentent plus qu'une image adultérée de ce qu'il avait voulu en 1789.

Les fêtes de canton célébreront : l'ouverture des travaux de la campagne; leur clôture; les animaux compagnons de l'homme; la jeunesse; le mariage; la maternité; les vieillards; le perfectionnement du langage; l'invention de l'écriture; l'origine du commerce et des arts; la navigation et la pêche; les droits de l'homme; la première union politique avec l'institution des assemblées et la souveraineté du peuple; les élections populaires pour le gouvernement de la République. Enfin, il y aura une fête particulière à chaque canton.

Les fêtes de district magnifieront : le retour de la verdure; le retour des fruits; les moissons; les vendanges ou toute autre récolte locale; le culte des ancêtres; l'égalité; la liberté; la justice; la bienfaisance. Une fête sera, de plus, propre à chaque district.

Dans les départements, on exaltera le printemps; l'été; l'automne; l'hiver (au moment des équinoxes et des solstices); la poésie, avec les lettres, sciences et arts; l'imprimerie; la paix et la guerre (puisqu'on ne fait celle-ci que pour avoir celle-là); le 17 juin (destruction des Ordres et reconnaissance de l'unité du peuple); le 4 août (abolition des privilèges particuliers). Chaque département aura aussi sa fête spéciale.

Dans la ville de l'Assemblée, on fêtera enfin : la nature visible, au 1^{er} mai; la fraternité du genre humain, au jour de l'an; la Révolution française, au 14 juillet; l'abolition de la royauté et l'établissement de la République, au 10 août; la fête du peuple français un et indivisible, au jour où il sera proclamé que la Constitution est acceptée.

Le comité d'instruction publique avait introduit dans le programme de Sieyès quelques changements. Le nombre des fêtes avait été diminué. On avait supprimé, dans les cantons, les animaux compagnons de l'homme, le perfectionnement du langage, l'invention de l'écriture, l'origine du commerce et des arts, la navigation et la pêche, les élections populaires; dans les districts, le culte des ancêtres; dans les départements, l'imprimerie et la paix et la guerre; au siège de l'Assemblée, la nature visible. Sieyès accepte en principe ces suppressions mais apporte une certaine coquetterie à défendre la fête des animaux compagnons de l'homme, qui avait été la plus violemment critiquée. Elle a d'après lui « un principe sensible et moral et une vue politique que des législateurs ne peuvent pas dédaigner ». Que serait la société humaine sans le chien, le cheval et le bœuf? Le mot de compagnons ne dit-il rien à la sensibilité? Enfin cette fête ne comporte-t-elle pas un encouragement au perfectionnement des races? — Dans l'ensemble, nul inconvénient aux éliminations qui ont été pratiquées. En matière de fêtes, l'essentiel est de commencer. « Si, quand le temps et l'expérience en auront démontré les bons effets, on veut en avoir davantage, il sera aisé de les multiplier. »

Ces fêtes, que dirigera la commission centrale, et qui pourront avoir lieu dans les temples et autres édifices publics appropriés, en vue desquelles même un théâtre national sera organisé dans chaque canton, mettront en jeu les deux sexes. Les hommes s'exerceront à cet effet aux évolutions militaires, à la musique, à la danse, à d'autres parties de la gymnastique. Les femmes s'exerceront à la danse et à la musique. Les citoyens instruits s'exerceront pareillement aux représentations historiques et artistiques. Les fêtes donneront lieu à des distributions de palmes ou de prix. Dans le canton notamment, il y aura, pour les décerner, un tribunal de vieillards.

Ce qui se dégage de ce plan, c'est une idée d'éducation civique collective poussée à sa plus haute puissance, mais conçue dans le sens de la liberté. Le but est de rendre les hommes plus sociables, par conséquent plus tolérants. Il ne s'agit pas d'établir une religion autoritaire. « Les hommes, dit Sieyès, ont besoin de se trouver ensemble; les temples ont prodigieusement servi à adoucir le caractère.... *Ils eussent été plus*

utiles encore si, dès qu'il y a eu parmi les assistants des personnes éclairées, elles n'eussent pas été contenues dans le silence par le monopole de la parole qu'on y exerçait. Ces établissements eussent marché comme l'esprit humain, comme les droits de l'homme; l'égalité et la bonne démocratie seraient déjà établies sur la terre. »

Le projet prévoyait expressément, à côté des fêtes nationales, payées sur les fonds publics, la possibilité de fêtes particulières et de fêtes communales fondées sur des souscriptions volontaires.

Cette éducation libérale est indispensable à toutes les classes de la société. Elle élève le travailleur au-dessus des besognes serviles. Ne craignons pas que les jours de repos soient trop nombreux. C'est même une des raisons pour lesquelles Sieyès préfère renoncer à un nouveau calendrier, conserver les fêtes religieuses multiples que l'Église a accumulées dans une pensée humaine, pour soustraire aux caprices d'un maître avide une foule d'individus réduits en esclavage. Si les jours de suspension des travaux n'existaient pas, il faudrait évidemment les inventer.

Une pensée économique est également présente ici. Il s'agit de provoquer par tous les moyens l'émulation, la concurrence, le progrès dans des arts utiles.

Tel qu'il était, ce plan ne se donnait que pour une première assise. Il représentait la base commune, la partie organique d'un édifice scolaire qui pouvait être complété. Sieyès avait déposé à dessein dans son projet quelques amorces pour inviter la Convention à aller plus loin si elle le jugeait utile. Ainsi la commission centrale devait faire un rapport sur les monuments et établissements déjà consacrés à l'enseignement public qu'il serait bon de conserver. Et surtout l'article 47 du projet stipulait que de nouveaux établissements et encouragements favorables au progrès des connaissances humaines et des arts et à leur prompt communication pouvaient être décrétés par l'Assemblée nationale, sur la demande de la commission centrale.

Il n'est donc nullement plausible que Sieyès ait arrêté volontairement sa construction à l'enseignement primaire. Nous croyons qu'il faut chercher dans le rapport de Talleyrand à la Constituante le prolongement de ses idées. Pas plus que Talleyrand, il n'était indifférent aux degrés supérieurs de l'instruction et de la culture. Le rôle qu'il a joué dans la création de l'Institut le prouve assez. Non seulement il a sans doute collaboré, pour le moins indirectement, au rapport que Daunou présentait le 3 brumaire an IV; mais encore il fut, quelques semaines plus tard, désigné par le Directoire comme l'un des quarante-huit membres originaires de l'institution, chargés de désigner les quatre-vingt-seize autres; et, dès le début, il prit une part active aux travaux de la classe des sciences morales et politiques, dont il fut élu président.

Quant à l'inspiration générale du projet, elle témoigne du libéralisme le plus élevé. Daunou, dans la défense qu'il en a présentée, a un peu

rapetissé le débat (1). Il s'est efforcé de montrer que l'on n'arrachait pas les enfants à l'éducation domestique et qu'on laissait subsister les institutions scolaires libres, en se bornant à la désignation des objets de l'éducation nationale et à l'organisation des établissements publics où elle doit être donnée. Daunou se place en la circonstance au point de vue qui serait aujourd'hui celui d'un défenseur de l'enseignement privé. La conception de Sieyès est certainement plus haute. C'est une impartialité intellectuelle absolue qu'elle représente. Le maintien de l'enseignement privé, notamment, n'en figure qu'une conséquence très partielle.

CHAPITRE XV

L'ORGANISATION RELIGIEUSE

SIEYÈS a eu sur l'organisation religieuse de la France des doctrines propres. Certes, ses contacts avec ce genre de problèmes n'ont pas été, en fait, très heureux pour lui. Il n'en est pas moins vrai que ses idées sur la matière font corps avec le reste de sa philosophie politique. Respect de la liberté et de la propriété, affirmation des droits de la Nation, tels sont les principes autour desquels elles se coordonnent.

Cet ennemi forcené de l'Ancien Régime défend la dîme, parce qu'elle lui paraît fondée en droit. Non point certes que la dîme, telle qu'elle existe, puisse opposer aux réformes un infranchissable obstacle. Mais si l'on veut la supprimer, il faut procéder à son rachat. Comment appliquerait-on ici le système de la table rase ? La dîme ne constitue pas un privilège. Elle est de la catégorie de la propriété. On peut exproprier ses bénéficiaires en leur payant une indemnité. On ne saurait faire davantage.

Sieyès connaît aussi bien que quiconque les inconvénients de la dîme. Il pourrait enchérir sur les critiques qui lui ont été adressées. La dîme est un fléau pour l'agriculture. Il est indispensable d'affranchir les terres de cette redevance. Faut-il en conclure qu'on doive faire présent d'environ 70 millions de rente aux propriétaires fonciers ?

On a comparé la dîme à un impôt. Son origine est en réalité différente, si ses effets sont analogues. La dîme a été d'abord un don libre et volontaire de la part de quelques propriétaires. Peu à peu, l'ascendant des idées religieuses l'a étendue presque partout. Elle a perdu son caractère facultatif pour devenir une charge obligatoire, se transmettant avec les biens eux-mêmes. Ainsi, la dîme est une redevance imposée à la terre, non par la Nation, mais par le propriétaire lui-même, libre de donner son bien à telles conditions qu'il lui plaisait. Au contraire de l'impôt, qui n'est consenti que pour un temps et qui est révocable à la volonté des représentants de la Nation, la dîme a été cédée à perpétuité par ceux mêmes qui pouvaient s'en dessaisir. Par conséquent, elle ne doit pas être supprimée au profit des propriétaires actuels, qui

savent très bien qu'ils n'ont jamais acheté la dîme et qu'elle ne saurait leur appartenir. Au regard des bénéficiaires, la dîme constitue une propriété, nuisible sans doute, mais légitime. Bref, une suppression radicale des dîmes se traduit par deux résultats : libéralité à l'égard des uns, injustice à l'égard des autres.

La dîme possède une affectation spéciale : la dépense du culte, l'entretien des ministres des autels, le soulagement des pauvres, les réparations et reconstructions des églises, presbytères et autres édifices religieux. Dira-t-on qu'il est possible de subvenir à ces frais par d'autres moyens ? Encore faut-il y aviser avant toute abolition. On ne détruit pas une ville avant d'avoir préparé un plan de reconstruction. C'est pourquoi Sieyès eût désiré qu'on ne fit pas un présent gratuit aux propriétaires actuels, mais qu'on leur laissât racheter cette redevance comme toutes les autres, et avant les autres s'ils la trouvent plus onéreuse. Le rachat devait être, selon lui, convenu de gré à gré entre les communautés et les décimateurs, ou réglé au taux le plus modique par l'Assemblée nationale. Enfin, les sommes provenant de ce rachat devaient être placées de manière à ne pas manquer à l'objet primitif des dîmes, tout en fournissant à l'État des ressources précieuses. Un emploi bien administré de ces rachats eût permis en effet des prêts à l'État à 3 1/2 ou 4 % et la constitution d'un fonds suffisant pour nourrir les curés, vicaires, etc., et, d'une manière générale, subvenir aux dépenses couvertes par la dîme. Ce système n'est-il pas infiniment préférable à l'établissement d'un impôt, que tout le monde paierait, et non pas seulement les propriétaires fonciers ? Même un impôt limité aux fonds de terre ne serait pas, en la circonstance, équitable, car tous les propriétaires ne paient pas la dîme au même taux ni sur les mêmes produits.

Dans l'avant-propos de son *Projet d'un décret provisoire sur le clergé*, Sieyès revient sur la question de la dîme ; et ses vues prennent un tour plus ample et plus ambitieux. Il insiste sur les immenses ressources que les dîmes peuvent fournir. Et il rappelle le langage qu'il tenait en août 1789 au comité de constitution. Une nouvelle constitution doit embrasser tous les besoins publics et créer des moyens sûrs pour y pourvoir. La charge des pauvres, par exemple, est inséparable d'un état social « où tous les hommes doivent être libres, où la population est immense, et où l'appel du travail, ainsi que ses facultés, sont si inégalement répartis que les moins favorisés en ce genre ne pourraient vivre toute l'année s'ils étaient réduits à leur seule ressource ». Mais l'esprit des fondations ecclésiastiques ne permet-il pas au législateur d'asseoir cette charge sur les biens du Clergé ? Le Trésor public ne permettrait d'ailleurs pas d'y pourvoir ; et on ne peut songer à des impôts nouveaux. Il y a aussi un nouveau plan d'instruction publique à établir. Il faut également l'asseoir sur les richesses du Clergé. Supprimer les dîmes, c'est en réalité frustrer les pauvres et frustrer la jeunesse. Comment donc procéder à l'égard des dîmes ? On ne peut forcer les propriétaires au rachat, mais il faut les y intéresser. Ainsi on pourra prévoir une prime

d'encouragement pour ceux qui se hâteront d'offrir ce rachat. Ainsi on pourra régler que la dîme sera rachetée non d'après son produit brut, mais d'après le produit net qui en revient au décimateur, tous frais prélevés. Soit une dîme représentant la valeur de 7 000 livres; le décimateur n'en touche guère que 5 000 net, car les frais de perception absorbent au moins les deux septièmes; le propriétaire aura intérêt à amortir cette redevance sur le pied de 5 000 livres. D'autre part, alors que les rentes territoriales s'évaluent au denier 30 ou même 40, Sieyès ne veut pas aller, pour le rachat des dîmes, au-delà du denier 25. Nouvel avantage pour le propriétaire. La dîme de 7 000 livres se rachèterait donc au prix de 125 000 livres. On placerait cette somme sur la Nation, de manière à n'en retirer que 5 000 livres de rente, puisque le décimateur n'en touchait pas davantage. Il suffirait donc de demander à l'État 4 % d'intérêt. Peut-être même arriverait-on à ne payer que 3 %. Quelle heureuse influence sur le crédit public!

Dans ses *Observations sommaires sur les biens ecclésiastiques*, Sieyès développait, sous un aspect plus général, les mêmes principes. On affirme que la Nation est propriétaire des biens du Clergé, parce que ces biens servent en même temps de salaire aux ecclésiastiques. Cependant, l'idée la plus simple en fait de propriété est qu'un bien appartient à celui à qui il a été donné, ou qui l'a acquis. Or, les biens ecclésiastiques n'ont point été donnés à la Nation, mais au Clergé, sous certaines conditions. S'il ne refuse pas de remplir les charges qui lui incombent, on ne peut le dépouiller.

Mais, dira-t-on, la Nation peut décréter qu'elle n'a plus besoin du Clergé. Sieyès combattrait-il cette idée? En aucune manière, mais il n'en tirera pas de conséquences de spoliation. Il est certain que le service ecclésiastique est un service public; le corps du Clergé est un des corps politiques dont l'ensemble forme le gouvernement. A ce titre, il existe légitimement. Néanmoins, comme toutes les autorités publiques, il est soumis à la volonté nationale, qui peut le supprimer tout à fait ou le constituer autrement. Quant à sa propriété, peut-on la détruire? C'est une autre affaire. Remarquons d'abord que le Clergé, comme corps politique, peut parfaitement être propriétaire. Tant qu'il existe, on ne peut lui ravir ses biens. Rien ne sert de dire que ces biens appartiennent à la Nation : le rôle du législateur est de faire des lois et non de déclarer des faits faux. Dire que les biens du Languedoc appartiennent à la Guyenne n'entraîne aucune conséquence juridique. « La Nation elle-même, quoique suprême législateur, ne peut m'enlever ni ma maison ni ma créance. » Mais si l'on tue le Clergé en tant que corps, par un acte libre du pouvoir constituant? Dans ce cas, il reste encore les usufruitiers bénéficiaires, qui sont des individus physiques et qu'on ne peut tuer comme on tue un corps moral. Ces bénéficiaires sont à titre inamovible. Il faut donc attendre leur mort naturelle. En attendant, les extinctions quotidiennes qui se produisent fourniront des

ressources appréciables. Cette politique est la seule juste et la seule sage ; car comment punir 100 000 ecclésiastiques d'être ecclésiastiques, puisque la loi ne l'avait point interdit ? Ne craint-on pas d'autre part que le moment soit mal choisi pour un bouleversement de cette ampleur ?

La suppression de la propriété ecclésiastique s'impose-t-elle ?

La France a adopté et professe la religion catholique romaine. Le culte en est un service public. Les propriétés du Clergé assurent la charge de ce service. On a cru autrefois que le produit net d'une terre, au lieu d'être consommé inutilement par un propriétaire oisif, pouvait être destiné à acquitter un service public. Les fiefs militaires doivent leur origine à cette idée. On aurait pu l'appliquer aussi bien à la justice. Les fondateurs des bénéfices s'en sont inspirés : pour assurer le service des autels, ils ont doté le Clergé d'une partie de leurs propriétés, qui d'ailleurs paient l'impôt comme les autres. Ce faisant, ils ont dispensé le peuple de payer un impôt de plus. Peut-on dire qu'ils l'ont dépouillé ? Ne sont-ils pas venus plutôt à son secours ? — Il faut aussi envisager ces problèmes sous l'angle des droits et intérêts des individus. Le clergé catholique a ceci de particulier que tout homme qui a reçu le sous-diaconat devient inhabile à tout autre état ; les lois l'exigent. Il faut donc avertir les pères de famille de ne plus destiner leurs enfants à cette profession. La loi est atroce si elle ouvre un état aux citoyens pour leur faire ensuite un crime d'y être entrés.

Sieyès essaie encore un autre argument, à la vérité plus fragile. Les biens des Français qui ont vécu dans les siècles passés pouvaient se transmettre jusqu'à nous de deux manières : ou par la voie ordinaire et légale de l'hérédité, ou par la voie, tout aussi légale et peut-être plus sage, de l'élection. Un citoyen riche, maître de disposer de son bien, fait son testament et dit : je veux léguer mes biens à mes enfants, mais je ne les connais pas ; d'ailleurs je ne veux pas que mes enfants restent inutiles à la chose publique ; je prie donc le peuple ou le magistrat de nommer lui-même aux différentes parties de mes propriétés, suivant la qualité et la mesure du service public que mes descendants se rendront capables d'acquitter. Ce procédé a eu un double résultat : il a contraint certains individus à se rendre utiles pour avoir part à l'héritage. Il a soustrait aussi une partie des biens de nos aïeux au « dévorant droit d'aînesse ». Ces biens ecclésiastiques ont été en effet le lot des puînés. « Une partie de la propriété de nos pères est donc ainsi parvenue, sous une sorte de garde publique, à ceux de leurs enfants que le préjugé déshéritait, mais que leurs services réhabilitaient dans leur patrimoine (1). » Ce mode d'hérédité paraît se justifier d'autant mieux, d'après Sieyès, par la condition qui exige dans le candidat des talents ou des vertus pour être habile à hériter. Mais la haine s'acharne contre les ecclésiastiques, auxquels on pardonnerait plutôt la possession des biens de leurs pères s'ils n'étaient chargés d'aucun service public. On finit par les regarder comme une horde étrangère qui ne tiendrait par

aucun lien aux fondateurs des bénéfices, comme si, en changeant d'habit ou d'état, ils avaient cessé d'être les enfants des hommes qui vivaient autrefois. — Il est à peine besoin de souligner la part de roman juridique qui entre ici dans le raisonnement de Sieyès. Les ecclésiastiques ont bien eux aussi des ancêtres, comme il se plaît à le répéter. Mais sont-ce nécessairement les fondateurs de bénéfices? Sieyès procède comme si une génération entière laissait aux générations suivantes la totalité de ses biens. Mais dans cette hypothèse, il n'y a plus de propriétés individuelles du tout, il n'y a plus de transmission familiale, il ne peut plus y avoir qu'une affectation générale de tous les biens à l'intérêt public; rien ne sert d'opposer les droits des ecclésiastiques aux droits des autres citoyens, car ceux-ci disparaissent. Or, ce n'est certainement pas à cette conception que Sieyès veut en venir. La vérité est que son argumentation manque de base.

Au fond de tous ces raisonnements, on sent le désir de laisser subsister le Clergé, entité juridique, comme support de la propriété ecclésiastique. Sieyès ne le dit pas clairement; et il met sans cesse en avant les bénéficiers, au droit desquels on ne peut toucher durant leur vie. Mais sa pensée ne paraît pas douteuse. Ce qu'il admet, c'est que la propriété du Clergé soit réformée, non qu'elle soit détruite. Le culte étant un service public, il appartient à la volonté nationale d'intervenir pour en régler la gestion. Impuissante en principe à l'égard de la propriété, la Nation est toute-puissante à l'égard de l'affectation. « Sans doute une partie des biens ecclésiastiques peut recevoir un meilleur emploi, puisque ces biens sont non seulement une propriété, mais encore un salaire. La loi conserve un grand empire sur la latitude des fonctions ainsi salariées; elle peut, sans violer la propriété, lui indiquer sa plus véritable destination. Sous ce point de vue, rien n'est plus intéressant pour la Nation qu'une réforme utile, à laquelle on ne peut pas douter que toute la partie saine du Clergé ne se prêtât avec zèle (1). » A titre exceptionnel d'ailleurs, lorsqu'un intérêt public est en cause, le propriétaire peut être exproprié moyennant indemnité. Cette règle n'est pas spéciale aux biens ecclésiastiques; mais elle peut leur être appliquée comme aux autres. Tel est précisément le cas de la dîme. Ce n'est qu'un exemple, le plus frappant. Il laisse intacte l'intangibilité de principe qui s'attache à toute propriété.

Mais Sieyès ne se faisait sans doute pas beaucoup d'illusions sur la possibilité de conserver le Clergé, sinon comme ordre (il n'y avait jamais songé), du moins comme corporation. Il se prête même, pour 1789, dans son *Projet d'un décret provisoire* paru l'année suivante, un langage contraire : « Songez qu'après que la Constitution aura tué le Clergé comme ordre et comme grande corporation, il ne restera que des ministres du culte, attachés aux grandes communes et aux petites provinces qu'il est nécessaire d'établir en France. C'est alors que vous pourrez avec avantage ouvrir de nouveaux canaux aux richesses ecclésiastiques, sans craindre les réclamations d'un corps que nous supposons

détruit (1). » Et, un peu plus loin : « Bientôt le Clergé, cessant d'exister comme corps, cessera d'être propriétaire de ses biens. Vous n'aurez plus affaire qu'à des bénéficiers, à la vérité inamovibles, mais simples titulaires viagers (2). » Aussi Sieyès trace-t-il, en prévision de cette époque, des plans financiers. Il aperçoit une immensité de ressources propres à combler n'importe quel déficit. A la vacance des bénéfices, on saisira les domaines fonciers pour instituer le nouvel établissement ecclésiastique, concurremment avec celui des pauvres et celui de l'instruction publique. Sans « dénaturer » ces fonds, on reportera, par des échanges bien entendus, sur les communes pauvres le superflu de celles où les fondations ecclésiastiques sont surabondantes. Préfère-t-on vendre ces domaines et en placer le prix ? Alors on couvrira tel emprunt national qu'on voudra et on fera refluer utilement vers les entreprises privées les capitaux qui s'accumulent d'ordinaire pour les besoins du gouvernement ; et il résultera de cette concurrence une baisse du taux de l'intérêt. — Le problème est le même, qu'il s'agisse de la dîme ou de la propriété ecclésiastique en général.

Les idées de Sieyès n'ont pas triomphé. Dans la discussion de 1790, il se trouve en présence d'une situation entièrement nouvelle. L'abolition des dîmes a été décrétée. Les biens du Clergé ont été déclarés propriété nationale ; une vente de domaines ecclésiastiques pour la somme de 400 millions a été décidée : le Clergé était riche et l'on avait besoin d'argent ; « c'est souvent avec des réflexions simples qu'on explique les événements les plus extraordinaires (3) ». Quoi qu'il en soit, c'est dans ce cadre, imposé par les faits, que Sieyès construit son *Projet d'un décret provisoire sur le Clergé*.

Le titre I est consacré à la destination future des biens du Clergé. Il prescrit qu'une masse de revenus, suffisante pour entretenir les ministres essentiels de la religion catholique et subvenir aux frais de son culte, sera, sur les biens du Clergé, attribuée à chaque district. Chaque district aura de plus, sur les biens ecclésiastiques de son ressort, une double fondation nationale : pour les pauvres et pour l'instruction publique. L'excédent sera consacré par l'Assemblée nationale aux besoins les plus pressants de l'État.

Le titre II définit la situation du clergé futur. Le clergé catholique, « cédant ses biens à la Nation », doit être à l'avenir salarié par elle d'après une échelle qu'un décret général fixera. Une organisation nouvelle en est prescrite. Il n'y aura plus que des évêques, des curés et des vicaires, intégrés dans l'administration nationale, compte tenu des divisions nouvelles du territoire. Un grand nombre d'évêchés, de curés ou de vicariats seront, en conséquence, supprimés. Un vaste aménagement des postes et des titulaires doit être envisagé. Pour que soit affirmé le caractère national de l'institution religieuse, tout citoyen ne pourra dorénavant être engagé dans l'état ecclésiastique sans l'autorisation de la municipalité et du district. Tout homme ordonné par

un évêque étranger ou hors de France ne pourra être employé dans le royaume. Les évêques, curés et vicaires seront élus dans des conditions qui seront fixées par l'Assemblée nationale. Nul doute qu'aux yeux de Sieyès, ils ne soient des représentants de la Nation aussi bien que les autres fonctionnaires publics, aussi bien que les militaires par le bras desquels la Nation se défend. Non seulement le célibat ne sera plus pour eux obligatoire, mais il leur sera interdit de faire des vœux de célibat. La hiérarchie et la discipline ecclésiastique sont respectées en tant qu'elles visent la subordination des vicaires aux curés, des vicaires et curés aux évêques. Mais toute corporation ecclésiastique, tant générale que particulière, tant régulière que séculière, est supprimée. Tout privilège exclusif de costume en dehors du service est aboli.

Reste à régler le sort des titulaires actuels des bénéfices. Tout titulaire actuel a reçu son bénéfice à titre inamovible, en vertu de la loi même. Rien ne peut l'en déposséder qu'une force arbitraire. Voilà le principe dont il faut partir. La raison et la justice ont décrété que nulle autorité sociale n'a le droit de faire des lois rétroactives. Rejeter ce principe, ce serait vouloir renverser la société, puisque ce serait porter atteinte aux prérogatives des individus, remettre en cause des situations régulièrement nées à leur profit. Le pouvoir du législateur se borne à modifier pour l'avenir le régime légal, ce qui implique au minimum pour lui l'obligation de remplacer les avantages valablement acquis. — Cependant, Sieyès, après avoir indiqué ces idées dans son exposé des motifs, ne les pousse pas dans ses articles jusqu'à l'extrême rigueur. Pour tenir compte de l'atmosphère politique, il établit un chiffre de 6 000 livres de revenu, au-dessous duquel tous les titulaires du clergé séculier autres que les évêques et les archevêques conserveront pleine et entière jouissance leur vie durant, sauf les impositions communes à toutes les classes de citoyens; au-dessus de cette somme, il y aura des retenues proportionnelles ou progressives, de telle manière qu'aucun revenu ne puisse dépasser un certain chiffre, fixé selon le grade. — Quant aux bénéfices possédés à titre collectif, ils seront partagés en autant de lots qu'il y aura de cotitulaires; et les lots seront distribués par la voie du sort et soumis aux mêmes lois que les autres bénéfices. Enfin, des règles particulières, dont l'inspiration est analogue, sont prévues pour les ordres religieux.

Un article important dispose que toutes maisons régulières ou séculières, actuellement employées à des œuvres de charité, à l'éducation ou autres objets d'utilité publique, continueront leur service jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur conservation, suppression ou modification. Mais, toute corporation ecclésiastique ayant été supprimée, l'ancienne autorité intérieure nécessaire au bon ordre de ces maisons sera remplacée par la direction municipale, sous le contrôle de celle des districts; de sorte que ces maisons seront des établissements civils, régis par le pouvoir civil, au lieu d'être des dépendances de l'état ecclésiastique.

Le projet se termine par une réglementation minutieuse de l'exécution du décret. Un directoire général des biens ecclésiastiques est constitué à Paris pour centraliser toutes les opérations; et des cours d'équité sont prévues pour régler les difficultés contentieuses. Le tout devra être terminé avant l'année 1800, à l'exception seulement des dispositions pour lesquelles il faut attendre la mort des titulaires.

Dans l'ensemble, le projet de Sieyès n'était pas moins imbu d'esprit gallican, d'esprit civil même, que la constitution civile du Clergé. Comme elle, il tendait à faire du culte la chose de la Nation. Mais, sauf sur la question du célibat des prêtres, il heurtait peut-être moins les règles traditionnelles de l'Église, en ce sens qu'il entraînait moins dans le détail des questions, qu'il s'immisçait moins dans la discipline ecclésiastique. C'est que Sieyès demeurait très étranger aux préoccupations du comité ecclésiastique, qui voulait en réalité, par esprit de secte, infuser à la France les principes d'une religion nouvelle. Contre ce parti pris de ses collègues, il aura, l'année suivante, l'occasion de se prononcer, dans la discussion à laquelle donnera lieu l'arrêté du département de Paris sur les édifices religieux et la liberté générale des cultes. Il le fera en termes dédaigneux et péremptaires, parlant de ceux qui semblent n'avoir vu dans la Révolution qu'une superbe occasion de relever l'importance théologique de Port-Royal et de faire enfin l'apothéose de Jansénius sur la tombe de ses ennemis. Entre les gallicans et les ultramontains, Sieyès conserve une olympienne indifférence. Il est le libéral intégral, constatant comme un fait le besoin religieux et s'efforçant d'y satisfaire par l'organisation impartiale d'un service public qui ne heurte pas les principes de la société civile. Mais c'est tout. S'il ne participe pas aux querelles religieuses, à plus forte raison ne donnera-t-il jamais dans aucun mouvement de persécution. Cet homme, qui n'a point la foi, respecte la foi des autres, se contentant de demeurer, comme il l'écrit quelque part, sur les confins de toutes les intolérances et d'être accablé successivement par toutes. Il juge toutes les institutions, même celles dont il ne profite pas, et toutes les croyances, même celles qu'il ne partage pas, du point de vue du progrès humain, du point de vue de la contribution qu'elles ont apportée à l'adoucissement des mœurs, à l'affinement graduel de l'humanité. C'est pourquoi il lui arrive parfois de rendre à l'Église le plus désintéressé des hommages. Aussi bien n'avait-il d'autres ennemies que l'inintelligence et la brutalité, qui n'étaient à ses yeux qu'une seule et même chose. La « bêtise au front de taureau » dont parle le poète n'aura jamais connu de plus implacable adversaire. Contre elle, toutes les alliances occasionnelles sont à utiliser, même les plus fortuites, même les plus fugitives.

CHAPITRE XVI

L'ORGANISATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

DANS l'esprit de Sieyès, comme dans celui de presque tous ses contemporains, les droits individuels sont antérieurs à la législation positive. Celle-ci n'a pas d'autre fin que de les garantir. Mais, pour les garantir, elle est obligée de les limiter, quant à l'objet, quant au temps, quant au lieu : sans cette réglementation, des empiétements ou des chevauchements naîtraient de la vie sociale et la mettraient d'ailleurs en danger.

Pour pratiquer ce bornage nécessaire, la loi seule est compétente, c'est-à-dire une règle générale, égale pour tous, exprimant la volonté commune de la Nation. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi est permis, tel sera le grand principe du libéralisme. Il s'en suit que la loi ne pourra jamais être rétroactive.

L'existence d'une limitation légale est indispensable, parce que les faits la postulent. En d'autres termes, le principe « tout ce qui n'est pas défendu est permis » ne saurait être valable en une matière donnée que si le législateur s'est déjà occupé de cette matière. Si au contraire il l'a négligée, le principe de liberté, même formulé dans un texte solennel, demeurera comme suspendu entre ciel et terre ; l'indépendance individuelle ne sera susceptible d'aucune application pratique, c'est-à-dire qu'elle ne sera pas juridiquement sanctionnée. Rien ne sert en un mot de proclamer les libertés individuelles si on ne les organise pas. Les déclarations constitutionnelles ou supraconstitutionnelles n'ont pas pour effet de leur donner force, précisément parce qu'elles sont trop générales : elles requièrent le complément de la loi. « Tout homme est libre dans l'exercice de ses facultés personnelles, à la seule condition de ne pas nuire aux droits d'autrui », écrit l'article 4 de la déclaration de Sieyès. Mais qui déterminera s'il ne nuit pas aux droits d'autrui et par conséquent s'il est libre ? La loi seule peut marquer les bornes qu'il faut donner à cette liberté comme à toute autre, dit un peu plus bas Sieyès à propos de la liberté du commerce et de l'industrie. Jusqu'à l'intervention détaillée du législateur, on peut dire que l'individu agit à ses risques et périls. En fait, sa liberté se heurte à mille obstacles.

Mais, comme cette intervention est appelée par les textes de principe eux-mêmes, comme elle est désirée par le législateur constituant, il pourra seulement arriver qu'une autorité publique subordonnée, l'autorité administrative, supplée à son défaut.

Pratiquement, les libertés proclamées par la Déclaration des Droits de l'Homme, faute de toute réglementation, furent longtemps comme inexistantes.

Les libertés individuelles posent un autre problème d'ordre général. Puisque, normalement, elles sont limitées par la loi, leur exercice va se heurter éventuellement aux pouvoirs des agents d'exécution de la loi. Il y aura des cas douteux, des cas litigieux où l'individu affirmera, croira être resté dans son domaine, et où le représentant de l'autorité soutiendra qu'il en est sorti. Qui tranchera la difficulté? Un juge, sans doute, départagera ces deux plaideurs. Mais pourra-t-on toujours attendre sa sentence? Le conflit ne doit-il pas être résolu provisoirement, sur l'heure, sous peine de désordre et d'anarchie? Les deux parties ne sont pas égales. L'une, l'individu qui déploie sa liberté, agit en son propre nom et dans son seul intérêt. L'autre, l'agent de l'autorité, intervient au nom de la Nation, pour des fins de tranquillité publique. Tous les deux peuvent se tromper; mais il y a moins de présomptions d'erreur dans le second cas. L'individu ne devra-t-il pas en conséquence obéir, temporairement du moins, à l'autorité administrative? L'administration ne sera-t-elle pas fondée à faire exécuter ses décisions avant même que le juge en ait vérifié la légalité?

Indépendamment de cet aspect commun, les droits individuels offrent un contenu variable, la pénétration de la liberté pouvant être plus ou moins pathétique selon le domaine et selon les circonstances.

Deux libertés particulières ont fait l'objet des préoccupations et des efforts incessants de Sieyès : la liberté de la presse et la liberté religieuse. Il est intervenu dans l'organisation de l'une et de l'autre, avec une sérénité d'esprit d'ailleurs inégale.

C'est lui qui avait inspiré les textes généraux relatifs à la liberté d'opinion et de presse. L'article 5 qui suit l'*Exposition raisonnée* est ainsi conçu (il figure immédiatement après l'énoncé général de la liberté) : « Ainsi personne n'est responsable de sa pensée, ni de ses sentiments; tout homme a le droit de parler ou de se taire; nulle manière de publier ses pensées et ses sentiments ne doit être interdite à personne; et en particulier chacun est libre d'écrire, d'imprimer ou de faire imprimer ce que bon lui semble, toujours à la seule condition de ne pas donner atteinte aux droits d'autrui. Enfin tout écrivain peut débiter ou faire débiter ses productions et il peut les faire circuler librement tant par la poste que par toute autre voie, sans avoir jamais à craindre aucun abus de confiance. Les lettres en particulier doivent être sacrées pour les intermédiaires qui se trouvent entre celui qui

écrit et celui à qui il écrit. » Presque toutes les rédactions ressemblaient à celle de Sieyès; l'une d'entre elles, celle de Gouge-Cartou, en était une véritable copie. D'autres, comme celles de Target, de Mounier et du comité de constitution, n'en différaient que par la forme. Le projet du comité des Cinq, présenté le 17 août par Mirabeau, et le projet conçu par le sixième bureau étaient d'accord avec les précédents. Ce dernier texte toutefois contenait un mot équivoque : il disait que la libre communication des pensées ne doit être *restreinte* qu'autant qu'elle ne nuit pas au droit d'autrui. Mirabeau devait le critiquer comme insuffisamment explicite et susceptible de couvrir un régime de contrôle préventif. C'est dans le cadre d'une simple répression des abus déjà réalisés qu'il fallait se placer, d'après lui. La formule finalement adoptée et qui constitue l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen est due à l'initiative d'un ami de Sieyès, La Rochefoucauld. Elle est certainement meilleure que le texte initial de l'abbé, parce que plus ramassée et plus précise, bien que moins complète (elle ne vise pas le secret des lettres) : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » L'idée est la même, car le régime purement répressif était déjà virtuellement contenu dans l'article de Sieyès. Il faisait corps au surplus avec l'ensemble de sa doctrine. Mais Sieyès, qui n'était pas juriste, avait négligé de mettre l'accent sur une opposition qui allait devenir, dans la théorie de la liberté de la presse, la pièce essentielle.

C'est lui cependant, lui encore, lui toujours qui, peut-être aidé par Condorcet, déposait le 20 janvier 1790, au nom du comité de constitution, le premier plan d'organisation de la liberté de la presse sous le titre *Projet de loi contre les délits qui peuvent se commettre par la voie de l'impression et par la publication des écrits et des gravures, etc.* En décembre 1789, au cours de discussions orageuses sur les libelles, dont beaucoup de députés calomniés voulaient endiguer le flot, Target, pour rassurer les esprits, avait rappelé le travail en préparation du comité.

Dans son exposé des motifs, Sieyès s'empresse de rattacher la liberté de la presse aux droits naturels des individus. Ce n'est pas en vertu d'une loi que les citoyens pensent, parlent, écrivent et publient leurs pensées. Le public s'exprime donc mal lorsqu'il demande une loi pour autoriser la liberté de la presse. Comme partout ailleurs, la loi ne peut jouer ici qu'un rôle de limitation. Ce qui a induit en erreur, c'est que l'imprimerie n'a pu naître que dans l'état social. L'état social, en facilitant à l'homme la création des instruments utiles, a étendu, il est vrai, la liberté. Ce n'est pas à dire que tel ou tel usage puisse jamais en être considéré comme un don de la loi. La liberté est antérieure à la loi. Le rôle de celle-ci est de réprimer les atteintes portées à la liberté des

autres citoyens. « Placer des signaux, poser des bornes, défendre de les passer et punir le téméraire qui oserait désobéir. Telles sont les fonctions propres et tutélaires de la loi (1). »

La rigueur libérale de ce système est telle que Sieyès se refuse à envisager le régime de la presse sous l'angle de l'utilité sociale et de l'opportunité politique. Sévère et immuable comme la Justice, le législateur ne cherchera pas à se montrer adroit. Le mal seul est de son ressort, le mal positif, le mal déjà accompli ; c'est contre lui qu'il concentre ses foudres. Mais l'indifférent est sacré pour lui comme l'utile. Il suffit que la liberté ne soit pas nuisible pour qu'elle doive être respectée. Sieyès est le premier, au surplus, à souligner, en thèse générale, les avantages de l'imprimerie, qui a changé le sort de l'Europe et qui renouvellera la face du monde. Il se livre même à un éloge lyrique de cette invention. Mais l'objet de la loi est pour lui d'un autre ordre.

Le dispositif est divisé en quatre titres. Dans le premier, qui porte sur les délits et les peines, Sieyès examine en quoi les écrits imprimés peuvent blesser les droits d'autrui. Dans le second, qui vise la responsabilité, il recherche les personnes à poursuivre. Le troisième concerne l'instruction et le jugement. La loi est d'ailleurs provisoire : elle n'aura effet que pour deux ans, parce qu'on se trouve dans une période de transition, qui n'est ni l'ancien ordre de choses, ni le nouveau. Quand l'édifice politique sera entièrement construit, il faudra voir si la législation relative à la presse doit être simplement prolongée, ou si elle doit être améliorée.

Dès le début, Sieyès témoigne des préoccupations qui pouvaient être celles d'un homme de la Révolution, vivant dans la mouvance perpétuelle des hommes et des choses. Le premier délit auquel il songe est celui-là même sur lequel il s'appesantira quelques années plus tard : le délit de sédition. « Si un ouvrage imprimé excite les citoyens à s'opposer par la force à l'exécution des lois, à exercer des violences, à prendre pour le redressement de leurs griefs fondés ou non fondés d'autres moyens que ceux qui sont conformes à la loi, les personnes responsables de cet ouvrage seront punies comme coupables de sédition (art. 2). » Il y aura possibilité de poursuite et de condamnation pour le même fait si un écrit imprimé, publié dans l'espace de huit jours avant une sédition ou une émeute accompagnée de violences, se trouve, même sans exciter les citoyens à ces crimes, renfermer des allégations fausses ou des faits contraires propres à les inspirer. La preuve suffira que ces allégations ou ces faits controuvés ont contribué à porter les citoyens à cette sédition ou à ces violences. La preuve de la mauvaise foi, que requiert la loi du 29 juillet 1881 en matière de fausses nouvelles ayant troublé la paix publique, n'est pas mentionnée. Sieyès était déjà rigoureux. Il le deviendra bien davantage encore.

Les articles suivants visent les imputations injurieuses à l'égard du roi, l'outrage intentionnel aux bonnes mœurs, l'excitation directe ou indirecte au crime, qui est considérée comme un cas de complicité,

les délits envers les particuliers. Toute imputation imprimée d'une action mise par la loi au nombre des délits est traitée « comme dénonciation juridique, si ce délit est de telle nature que les personnes qui l'imputent eussent été admises à faire cette dénonciation » (art. 7) ; les responsables de l'ouvrage seront punis si l'accusation n'est pas prouvée ; dans le cas où la dénonciation n'est pas admise, les responsables ne seront pas admis à faire la preuve des faits imputés et paieront des dommages-intérêts. Il en sera de même si l'imputation, quoique ne visant pas un fait délictuel, est regardée comme déshonorante, sauf aux personnes visées à demander que les auteurs de l'imputation en administrent la preuve. — En ce qui concerne les fonctionnaires publics, il faut distinguer les imputations visant l'homme et celles exclusivement relatives à l'exercice de la fonction. Les premières seront soumises au droit commun. Les autres ne donneront lieu à aucune punition ; mais les juges pourront, si l'accusation n'est pas prouvée, les déclarer fausses, téméraires ou calomnieuses.

Le même régime d'ensemble est étendu à la publication des gravures et aux représentations théâtrales. Sieyès ne généralise pas davantage. Il ne dégage pas encore, comme la législation moderne, le fait de la publication, par quelque moyen qu'elle soit opérée.

La fin du titre I ne fait pas corps avec ce qui précède. Elle est relative à la propriété littéraire et à la contrefaçon, « le progrès des lumières et par conséquent l'utilité publique » se réunissant « aux idées de justice distributive pour exiger que la propriété d'un ouvrage soit assurée à son auteur par la loi ».

Quant aux peines, elles ne sont pas formellement prévues dans tous les cas qui précèdent, parce que, le plus souvent, la législation générale est chargée d'y pourvoir : ainsi en est-il par exemple dans l'hypothèse la plus intéressante, celle de la sédition.

Ne s'étant pas attaché au fait de la publication, Sieyès ne fait pas porter, comme notre législation actuelle, la responsabilité fondamentale sur le publicateur, mais sur l'auteur. Ce principe n'est pas mis par lui en exergue du titre II, mais il y est implicitement contenu, comme allant de soi. Aucun citoyen ne pourra être puni pour avoir composé, imprimé, publié ou vendu un ouvrage ou une gravure, si cet ouvrage ne tombe pas sous le coup de la loi. Ceux qui ont vendu ou distribué un ouvrage, celui qui l'a imprimé, celui qui l'a remis à l'imprimeur seront déchargés de toute responsabilité lorsqu'ils auront fait connaître l'auteur. C'est un système très différent de celui de la loi du 29 juillet 1881, où les auteurs ne sont passibles, comme auteurs principaux, des peines qui constituent la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse qu'à défaut des gérants ou éditeurs. L'auteur d'un ouvrage ne sera d'ailleurs responsable de son impression que dans le cas où elle aura été faite par sa volonté ou de son consentement. Quant à l'imprimeur, au vendeur et au distributeur, leur responsabilité n'interviendra qu'en seconde ligne. Ils pourront aussi, dans certains cas, être

déclarés complices des délits. Telles sont les idées générales qui se dégagent d'une rédaction assez confuse.

L'article final du titre ne se rattachait que très mal à la responsabilité pour délits portant atteinte aux droits d'autrui. Il était, en réalité, exorbitant du régime répressif et formulait une véritable interdiction préalable, pénalement sanctionnée, de crier les livres, journaux, etc., dans les rues, places et jardins publics, dont aucun individu ne peut disposer pour un usage particulier.

Le titre III possède une grande importance historique, en ce qu'il formule le principe de la compétence du Jury, dont Sieyès lui-même souligne la valeur dans son exposé des motifs. En janvier 1790, la réforme judiciaire n'était pas encore votée. L'idée du Jury était dans l'air, sans doute. Mais on ne savait pas encore quelle serait l'étendue de son application. C'était une initiative hardie et utile que de choisir un premier terrain d'expérience. Celui-là était si bien approprié que la juridiction du Jury en matière de presse allait acquérir, pour plus d'un siècle, la valeur d'un véritable dogme.

L'institution du Jury est pour Sieyès « le véritable garant de la liberté individuelle et publique contre le despotisme du plus redoutable des pouvoirs (1) ». Les délits de presse forment la matière où elle peut intervenir le plus facilement. Ici, le Jury échappe à tous les inconvénients qu'on ne manque jamais d'invoquer contre lui. Les délits de presse s'accommodent d'une instruction sommaire. La législation sur la presse n'intéresse que la partie la plus éclairée de la population, elle pourra servir, en l'occurrence, de terrain d'épreuve. Au point de vue pratique, les imprimeries ne se trouvent guère que dans les grandes villes du royaume, où il sera facile de découvrir des jurés qualifiés.

L'instruction pour les délits commis par la voie de l'impression sera faite par les juges ordinaires. « Du moment où elle devra commencer à être publique, elle sera continuée en présence de dix notables adjoints ou jurés, qui feront les fonctions de juges du fait, décideront souverainement en conséquence toutes les questions de fait... et les juges seront tenus de prononcer conformément à ces décisions (art. 34). » — Ainsi la conception de Sieyès est ici moins absolue que celle qu'il développera deux mois plus tard à l'occasion de la réforme judiciaire et d'après laquelle toutes les questions, y compris les questions de droit, relevaient du Jury, jusqu'à l'application de la peine inclusivement.

Les jurés seront pris, autant que possible, parmi les auteurs et, à leur défaut, parmi les personnes dont la profession suppose l'étude des sciences et des lettres. C'est toujours l'idée du jugement par experts. Les procès de presse ressortent aux écrivains, comme les procès civils et pénaux ordinaires ressortent aux juristes.

La formation du Jury obéit à des règles spéciales. Désignés au nombre de vingt par le procureur syndic (du département, des districts ou de la municipalité), les jurés sont choisis au nombre de dix par l'accusé ou les accusés en commun.

Pour les diverses questions de fait posées au Jury, des majorités différentes sont prévues suivant les cas. Il faudra par exemple huit voix au moins pour l'appréciation des éléments du délit. Il en faudra sept au moins pour prononcer que l'accusé est coupable. La majorité simple suffira en principe pour fixer la valeur des dommages-intérêts, la durée de la privation du droit de cité et celle de la détention, etc.

Malgré le vif intérêt qui s'attache à ce projet, on est obligé de constater les vices de sa rédaction. Ils sont plus marqués encore que ceux de l'*Aperçu*. Les principes juridiques n'y sont pas dégagés. L'ordre des articles est souvent arbitraire. Leurs formules manquent parfois de précision, ou même de clarté. La langue n'est pas toujours correcte. Sieyès, confondant volontiers le civil et le pénal, emploie par exemple à un moment cette expression singulière : « punis par des dommages et intérêts (art. 8) ». Mais les idées vraiment nouvelles qu'il met en œuvre doivent faire oublier ces défauts, pour si sensibles qu'ils soient.

Père de la législation sur la presse, Sieyès a encouru néanmoins les attaques presque unanimes de ses contemporains. Chauveau-Lagarde n'avait certes aucune peine à souligner dans le journal de Brissot les insuffisances juridiques du projet, l'arbitraire qui en pouvait résulter (1). Mais, en général, on reprochait sans ambages à l'auteur de se révéler comme un ennemi de la liberté. Marat, dans *L'Ami du Peuple* du 22 janvier 1790, invitait tous les écrivains patriotes à « éplucher avec sollicitude » ce texte dangereux et parlait de « ne pas perdre un instant de vue l'abbé Sieyès ». Une petite brochure anonyme intitulée *Appel à la liberté, au bon sens et à la vérité* disséquait le projet et formulait contre lui des griefs souvent imaginaires. Les partis de violence, à droite aussi bien qu'à gauche, se satisfaisaient du désordre régnant, dont ils espéraient profiter, et réclamaient à l'envi la liberté illimitée de la presse.

Cependant, les événements ultérieurs ne pouvaient qu'accentuer encore les préoccupations de Sieyès en ce qui concerne l'ordre public et les atteintes que la presse est susceptible de lui porter. Le 1^{er} germinal an III, il présente à la Convention, au nom des comités de salut public, de sûreté générale et de législation, un projet de loi « qui ne peut se classer que sous la dénomination de loi de grande police; il a pour objet de donner une garantie à la représentation nationale. » Ce projet débordé évidemment le cadre de la législation sur la presse. Il contient des dispositions qui tiennent au droit pénal général. Il fixe aussi le mode de renaissance de l'Assemblée dans le cas où elle viendrait à subir une dissolution de fait. Il rentre néanmoins pour partie dans l'ordre d'idées que nous envisageons ici.

Dans un rapport plein de pathos, le plus faible de beaucoup qu'il ait écrit, Sieyès explique que sa loi est dirigée contre les ennemis de la République. Ceux-ci ne songent qu'à détruire la Convention, « assurés qu'ils sont de ramener tous les Français sous le joug du royalisme par l'anarchie ». Sieyès se défendait d'ailleurs de vouloir faire une loi des suspects; mais il entendait accentuer la répression. Il annonçait son intention

de frapper le mauvais citoyen dès le premier acte par lequel il manifesterait ses intentions criminelles.

L'article initial qualifiait crimes les provocations au pillage des propriétés particulières ou publiques, à des actes de violence contre les personnes, au rétablissement de la royauté, à la révolte contre les autorités constituées, le Gouvernement républicain et la représentation nationale, de même aussi les cris séditieux qu'on se permettrait de pousser dans les rues et autres lieux publics contre la souveraineté du Peuple, la République et la représentation nationale, etc. C'était un texte singulièrement large, auquel on ajouta encore, pour plaire à l'extrême gauche, les cris séditieux contre la Constitution de 1793. On était bien loin du texte de 1790, qui visait essentiellement l'opposition par la force à l'exécution des lois! La répression était cette fois tellement vaste qu'elle risquait de tout couvrir. A ceux qui s'inquiétaient du vague de l'expression « cris séditieux », Sieyès fit cette réponse péremptoire que de pareilles craintes étaient vaines, parce que seuls les cris séditieux poussés dans les rues et autres lieux publics étaient punissables, les propos demeurant libres dans l'intérieur des maisons! Il est vrai que certains régimes modernes sont allés plus loin. Malgré tout, le libéralisme de Sieyès s'adultérait un peu. En vertu d'un autre article de la loi, les cris et menaces proférés dans la salle des séances entraînaient même, s'ils étaient concertés, la peine capitale.

Les prévenus de ces crimes seraient arrêtés et jugés par le tribunal criminel ordinaire. Si le Jury les déclarait coupables, ils seraient condamnés à la déportation (la panacée momentanée de Sieyès, l'ostracisme imposé par les événements); en cas de circonstances atténuantes reconnues, la peine serait réduite à deux années de fers.

Cette législation draconienne, que renforçaient des mesures plus rigoureuses encore contre les attroupements et contre toutes les atteintes portées à la représentation nationale, avait évidemment un caractère exceptionnel; elle portait la marque de l'affolement et de la peur. Il n'y faut pas chercher la pensée profonde de Sieyès.

Dans le domaine de la liberté religieuse au contraire, il a eu une occasion mémorable de prouver la hauteur de ses vues. C'est la défense qu'il dut présenter à l'Assemblée de l'arrêté pris le 11 avril 1791 par le département de Paris sur les édifices religieux et la liberté générale des cultes. Lui-même avait inspiré ce texte, qui interdisait aux prêtres insermentés d'officier dans une église paroissiale et nationale sans l'autorisation de l'évêque constitutionnel, mais qui les autorisait à le faire dans un édifice particulier, à la condition que la principale issue portât un signe distinctif. On mettait même en vente ou en location à cet effet des édifices inutilisés pour le culte national. L'arrêté assouplissait la constitution civile du clergé (dont le caractère constitutionnel était certain) en s'inspirant des principes de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Sieyès le justifie d'abord par des raisons d'ordre public. La tranquillité était troublée à Paris. Le fanatisme d'un côté, l'intolérance de l'autre, attaquaient l'État. Qu'avait voulu exactement la constitution civile du clergé? Mettre un service public du culte à la disposition des fidèles dans les églises paroissiales. Mais, ceci fait, la Nation ne doit plus rien, et il reste beaucoup d'églises devenues inutiles qui précisément servent de lieux de rendez-vous aux réfractaires. Il a paru préférable de légaliser leur situation. Par ailleurs, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions de police vérifiées par un agent spécial, le préposé laïc, on permette à des prêtres, même insermentés, de dire la messe dans les églises paroissiales.

En droit, la question litigieuse était de savoir si le département de Paris, autorité administrative, pouvait, dans le silence de la loi, exercer légitimement ce pouvoir de réglementation. Sieyès esquisse un moment une sorte de théorie des pouvoirs implicites de l'administration. « Nous ne sommes pas législateurs, dit-il le 18 avril 1791; mais le directoire du département ne peut maintenir la liberté qu'en ayant une surveillance toujours active partout où les circonstances font craindre que cette liberté ne soit attaquée d'une manière puissante. Et lorsque l'on donne un devoir à un corps administratif, on lui permet par là même de nommer des agents pour l'accomplissement de ce devoir. » En disposant des édifices religieux qui ne sont pas nécessaires au service du culte public, en s'assurant par l'institution d'un préposé spécial que le culte est exercé dans les églises d'une manière conforme aux lois, en assurant protection à toutes les opinions religieuses, l'arrêté du 11 avril est resté dans la ligne des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité administrative, parce qu'il est resté dans la ligne de la Déclaration des Droits de l'Homme, texte suprême qui régit le droit public de la France.

L'administration a été obligée d'agir. Or, elle ne pouvait s'appuyer sur une loi. Devait-elle chercher des conseils dans « l'horrible histoire de l'intolérance »? Il y avait des réunions troublées. Fallait-il les disperser par la force et en interdire le renouvellement? Mais un principe général de liberté a été proclamé par l'Assemblée, déclaré applicable aux manifestations religieuses elles-mêmes. Lorsque des citoyens viennent réclamer la protection qui leur a été promise, que faut-il leur répondre? Faut-il réduire à néant la liberté dès qu'elle s'extériorise et qu'elle se heurte à des libertés rivales? On n'aurait alors rien changé à l'Ancien Régime. Les principes généraux appellent une réglementation, créent un devoir au législateur; et, si le législateur, pour une raison ou pour une autre, ne l'édicte pas, l'autorité administrative doit combler cette lacune. C'est pourquoi le directoire du département a dit : jouissez de la liberté qui vous appartient et que l'Assemblée a proclamée, mais soumettez-vous aux règles de police que l'ordre public nous prescrit de vous imposer. Les individus tiennent la clef de leur liberté. Entre le principe de la liberté et sa réalisation, il n'y a pas d'autre

intermédiaire que leur volonté. Mais l'autorité publique a le devoir de les protéger. Ce devoir, elle ne l'exerce utilement que dans la mesure où une réglementation est intervenue.

Tel est le système qui se dégage du discours quelque peu décousu prononcé le 7 mai par Sieyès. Pour des raisons politiques, il attaque avec violence ceux qui voudraient que les textes généraux de la Déclaration des Droits ne produisissent aucun effet avant d'avoir été minutieusement développés par le législateur. Spécialement, il fonce sur ceux qui voudraient en retenir l'application à l'égard des seuls catholiques insermentés. « Si, parmi les religions, vous en distinguez une à laquelle vous vouliez retirer toute liberté, ayez soin de porter à cet égard une loi prohibitive, très claire, très expresse; car vous vous trompez, si vous croyez qu'il existe en France une seule administration qui voulût se charger du rôle de persécuteur (1). »

Sieyès termine cette *Opinion* du 7 mai par un éloge de l'action administrative, dont la continuité et la promptitude sont indispensables, au moment surtout où il parle, pour empêcher la désorganisation de l'établissement politique, en attendant que la main du législateur ait définitivement réglé toutes les parties de l'ordre social. A ce prix on évitera le chaos et l'anarchie. Ce passage doit être rapproché d'un autre texte figurant dans le discours que Sieyès avait prononcé quelques semaines plus tôt (le 18 avril) sur la même affaire. Texte significatif, où se dégage la notion juridique que Sieyès se faisait de l'administration. En fait, l'arrêté du directoire avait heurté certains intérêts, et les discussions auxquelles il donnait lieu devant l'Assemblée n'étaient pas faites pour accroître son autorité. Sieyès prend position très nettement en faveur d'une exécution immédiate, au moins provisoire. « Quant au renvoi demandé au comité de constitution, il y a une observation très importante à vous faire. Lorsque les corps administratifs chargés par la Constitution de maintenir l'ordre public se croient obligés à prendre des mesures très promptes pour prévenir les désordres, si alors les personnes qui doivent obéir ont le droit de dire : ... nous avons le recours à l'Assemblée nationale; nous pouvons ... empêcher l'exécution, songez aux malheurs inconcevables qui en résulteraient.... Comment concevez-vous que, toutes les fois qu'on porte une loi d'exécution, ceux qui sont obligés d'observer cette loi puissent contester son exécution? Provisoirement, ils doivent obéir, car, s'ils n'obéissent pas provisoirement, il n'y a plus de liberté, plus d'exécution. Ils doivent provisoirement obéir, sauf à s'adresser ensuite à l'autorité supérieure, s'ils croient avoir éprouvé quelque injustice. Autrement il n'y a plus d'exécution dans le royaume, et alors on ne peut confier l'administration à personne; car ceux qui vous diraient qu'ils peuvent administrer avec de telles entraves mentiraient et à leur conscience et à votre confiance. »

Ces lignes valaient d'être citées en entier. Elles fixent la position définitive de Sieyès au regard de l'autorité publique dans ses rapports

avec la liberté. C'est une doctrine d'ordre, correspondant à la maturité du philosophe. Déjà nous l'avions vu, l'année précédente, parler dans *l'Aperçu*, de l'obéissance provisoire à la Police, qu'il sanctionnait par une amende : c'était une question préjudicielle, à vider avant tout examen au fond par le juge saisi d'une contestation. Mais, en 1789, Sieyès tenait un langage assez différent. Alors en proie à toute sa ferveur révolutionnaire, il avait inséré dans sa première déclaration un article 22 ainsi conçu : « Les citoyens contre qui de pareils ordres (illégaux) ont été surpris ont le droit de repousser la violence par la violence ». Cette formule faisait suite à celles de l'article 19, d'après lequel tout citoyen appelé ou saisi au nom de la loi doit obéir à l'instant et se rend coupable par la résistance. Elle en limitait singulièrement la portée, puisque l'individu se voyait ainsi appelé à apprécier lui-même la légalité de la prescription. Il est clair que lorsqu'en l'an VIII, Sieyès demandait devant Boulay une autorité assez forte et assez imposante pour se faire obéir et respecter, dans quelque degré qu'elle fût établie (1), il entendait bien assurer entre autres choses l'exécution immédiate des ordres de l'administration. Il le pensait d'autant mieux qu'il avait multiplié les juridictions devant lesquelles les recours pouvaient être portés et qu'il en avait précisé le fonctionnement, jouant ici le rôle d'un grand précurseur.

Les droits individuels, raison d'être et fin suprême de toute société, ne sont-ils pas exposés malgré tout à se voir molestés dans la brutalité des contacts sociaux ? Il faut une autorité pour leur imposer des limites et pour les empêcher de les transgresser. Mais cette autorité, des hommes l'exerceront, avec toutes leurs passions, avec toutes leurs faiblesses. L'individu est comme une bête traquée, que guette ou que poursuit une force plus grande que la sienne. Cependant, il ne peut se retirer du lien social pour vivre seul. A cette situation, quel remède ? Il n'en est peut-être pas de parfait. Mais, en dernière analyse, le meilleur est une grande division des pouvoirs, en sorte que chacun se trouve encastré entre des influences qui se feront équilibre et lui permettront d'échapper à la tyrannie. A la fin de ses entretiens avec Boulay de la Meurthe, Sieyès livrait en ces termes le fond de sa pensée : « La garantie de l'ordre social est dans l'établissement public ; la garantie de la liberté civile est dans la véritable division des pouvoirs. » Non pas en effet n'importe quelle division, non pas une division anarchique, incohérente, contradictoire, faisant tort à l'unité de l'État, empêchant toute vie sociale ordonnée, mais une division rationnelle, bien dosée, fixée une fois pour toutes et par conséquent contrôlée, de manière à éviter les empiètements. Sieyès ajoutait : « La garantie de ces pouvoirs les uns à l'égard des autres est dans le Collège des Conservateurs, magistrature suprême et nécessaire pour le maintien de la Constitution. » Le Collège des Conservateurs est tourné, en fait, vers la protection de l'individu toutes les fois qu'il agit, même lorsque l'individu n'apparaît pas pour

le saisir, même lorsque l'individu ne recueille de son action aucun bénéfice apparent, même lorsque ne semble se régler au-dessus des citoyens qu'un conflit de compétence entre les autorités publiques — car la division des pouvoirs n'est pas une fin en soi : elle n'a de sens et elle n'a d'intérêt que comme sauvegarde, directe ou indirecte, de la liberté. La personne humaine demeure l'alpha et l'oméga de toute société politique.

*
* *

La doctrine de Sieyès a beaucoup souffert de n'avoir jamais fait l'objet d'un exposé d'ensemble. Comme on s'est intéressé à elle en fonction de l'actualité politique et comme l'actualité politique est essentiellement variable, on en a tour à tour mis en lumière des aspects différents, qui n'ont pas été raccordés entre eux. On connaît le Sieyès du *Tiers État* et le Sieyès de l'an VIII. Il semble que ce ne soit pas le même personnage. Il y avait pourtant derrière l'un et derrière l'autre, réagissant différemment à l'égard d'événements différents, l'un emporté au surplus par la fougue de la jeunesse, l'autre assagi par l'expérience de la maturité, la permanence de toute une philosophie politique. Mais le système n'existait guère en acte que dans la pensée de Sieyès lui-même. La postérité éprouve quelque difficulté à le reconstruire. C'est que, même dans le seul effort extérieur de coordination qu'il ait entrepris (lors de ses entretiens avec Boulay), Sieyès a laissé bien des parties dans l'ombre. Il se contentait de renvoyer à ses travaux antérieurs, tous fragmentaires, tous épisodiques, tous portant à quelque degré la marque de l'époque où ils avaient été écrits, témoignant même de préoccupations fugitives qui en avaient arraché à leur auteur la rédaction rapide et imparfaite. Sieyès pourtant avait conscience d'avoir ainsi successivement touché à tous les sujets. Dans une déclaration à Boulay où nonchalance et orgueil trouvaient également leur compte, il affirmait qu'il ne fallait que réunir tout ce qu'il avait publié en différents temps pour avoir un système complet de constitution (1).

C'est ce travail patient d'architecture rétrospective que nous avons entrepris. Nous avons essayé de regrouper et de hiérarchiser, selon l'esprit de Sieyès, les matériaux d'âges disparates qu'il nous a laissés. Nous avons cherché à classer les maquettes successives et incomplètes de sa machine politique, à montrer comment elles passent graduellement de la proclamation du droit révolutionnaire à la consolidation définitive des principes nouveaux. La matière est trop riche et Sieyès a tenu une trop grande place dans le développement de la pensée française pour qu'une pareille tentative ne comporte pas quelque enseignement.

TROISIÈME PARTIE

L'INFLUENCE SPIRITUELLE

TROISIÈME PARTIE

L'INFLUENCE SPIRITUELLE

EN disparaissant après le 18 brumaire de la scène politique, Sieyès a laissé dans l'histoire constitutionnelle, et, plus généralement, dans l'histoire spirituelle de la France, voire de l'Europe, des traces profondes.

Dans l'influence qu'il a jusqu'à nos jours exercée, deux parts très distinctes doivent être faites.

Il a d'abord inspiré des textes assez nombreux. Mais, comme ces textes ne reproduisaient son système que par fragments, comme la plupart se sont révélés peu durables, là n'est point — tant s'en faut — le meilleur de son action.

En revanche, il a marqué la doctrine d'une empreinte ineffaçable. Ce ne sont pas les mécanismes compliqués où s'est plu son esprit ingénieux qui ont survécu. Mais ce sont les grandes théories, qui représentent dans son œuvre l'élément le plus constant, le plus profond, le plus intime.

Sieyès est à l'origine des constitutions napoléoniennes et de celles qui, au-dehors, les ont imitées, c'est-à-dire d'instruments presque dépourvus de vie et de rayonnement réel. Mais il est aussi l'un des pères de l'église libérale, le plus authentique fondateur d'une certaine conception de l'État et du gouvernement qui, dans les pays à régime représentatif et à prépondérance parlementaire, a été érigée en une sorte de dogme scientifique.

CHAPITRE I

LES IMITATIONS LITTÉRALES FRANÇAISES

DE 1789 à 1814, la technique constitutionnelle emprunte son inspiration à Sieyès. C'est l'évidence même, et tous les historiens sont sur ce point d'accord. Certains vont, comme Mignet, jusqu'à opposer cette période à la précédente (1789-1799), où l'influence de Rousseau aurait prédominé (1). Sous cette forme, l'antithèse ne semble pas exacte, car les constitutions de l'époque révolutionnaire proprement dite gardent la trace d'apports multiples, dont l'importance relative a varié avec les événements; dans plusieurs d'entre elles, au demeurant, l'influence personnelle de Sieyès n'est point négligeable. En 1791 et en l'an III, la marque de ses idées paraît visible, non seulement dans les grands principes comme l'abolition des privilèges et la conception de l'État représentatif, mais encore dans une foule de détails relatifs, entre autres choses, à l'organisation électorale et au fonctionnement des assemblées. Boulay de la Meurthe n'avait pas tort, dans son discours du 1^{er} vendémiaire an VIII, d'en relever quelques exemples.

Il est rigoureusement vrai, néanmoins, qu'à partir de l'an VIII, les mécanismes constitutionnels inventés par Sieyès occupent le devant de la scène, à telle enseigne que le public non averti a peine à comprendre ces institutions en apparence bizarres, qui semblent tout à coup descendre du ciel, comme le Tribunat ou le Sénat conservateur, et auxquelles en effet on ne trouve rien d'analogue dans ce qui les précède. En réalité, l'action véritable de Sieyès diminue peut-être à cette époque, parce que l'imitation de son système est purement extérieure et n'en touche pas la pensée profonde. C'est à la déformation de son œuvre que nous assistons, quand ce n'en est pas à la caricature.

Sur quatre points essentiels, les idées de Sieyès se trouvèrent infléchies dans son contact avec Bonaparte : listes d'éligibilité, organisation, de pouvoir législatif, Collège des Conservateurs, forme du gouvernement tout cela était plus ou moins profondément modifié. Mais l'âme surtout avait disparu. La Constitution de l'an VIII, c'est le général s'annexant certaines inventions de Sieyès, en vue d'exercer le pouvoir personnel, et faisant disparaître derrière sa personnalité puissante les fan-

tômes de liberté que, par tactique, il laisse subsister dans les textes.

Les listes d'éligibilité, qui répondaient pourtant au vœu de Bonaparte dans la mesure où elles diminuaient l'influence populaire, ne furent admises par lui qu'avec des restrictions nombreuses : elles ne joueraient pas pour toutes les fonctions, mais seulement pour celles que la Constitution ou la loi aurait désignées ; elles ne seraient formées que plus tard, dans le cours de l'an IX ; elles comprendraient des inscrits de droit : ceux qui précisément seraient nommés lors de la première formation des autorités constituées, c'est-à-dire avant la parution des listes ; elles ne seraient revisées que tous les trois ans. Sieyès, concentrant son opposition sur un autre point (contre le principe ploutocratique), laissa passer ces amendements (1) qui dénaturaient son système, puisque momentanément ils confisquaient toute manifestation de la confiance populaire et créaient ainsi pour l'avenir un préjugé redoutable.

Le pouvoir législatif vit sa structure altérée. Mais les changements étaient peut-être moins graves. Le Corps législatif était réduit à 300 membres, âgés de trente ans au moins, renouvelés annuellement par cinquième ; sa session était limitée à quatre mois. Le Tribunat, composé de 100 membres âgés de vingt-cinq ans au moins, perdait le droit de proposer au Corps législatif les lois qu'il jugerait nécessaires. Les projets émanaient du Gouvernement seul et ils n'étaient que communiqués au Tribunat, qui en discutait et qui en soutenait l'adoption ou le rejet devant le Corps législatif. L'équilibre voulu par Sieyès était rompu au profit du Conseil d'État, qui devenait le grand instrument du règne. Pour le reste, le Tribunat ne pouvait exprimer que des vœux (2).

En ce qui concerne le Sénat, qui conservait le droit d'élire sur la liste nationale les législateurs, les tribuns, les consuls, les juges de cassation et les commissaires de comptabilité, qui annulait ou maintenait les actes inconstitutionnels à lui déférés par le Gouvernement ou le Tribunat, qui pouvait arrêter pour le même motif la promulgation des lois, il n'était plus question de ses pouvoirs en matière de revision. Bonaparte fit exiger un âge minimum, qu'il proposait de fixer à quarante-cinq ans et qui fut finalement établi à quarante. Boulay, pour justifier cette mesure, invoquait l'opportunité de ne pas créer au Sénat une oligarchie familiale en laissant les pères désigner les fils (3). Par ce moyen, Bonaparte avait espéré, semble-t-il, éluder pour lui-même la difficulté relative à l'exercice éventuel du droit d'absorption et se dispenser ainsi d'engager la bataille à ce sujet. Mais il ne put l'éviter et il s'éleva alors de toutes ses forces contre la prérogative exorbitante que Sieyès voulait attribuer au Sénat et dont la Constitution de l'an VIII ne porta plus de trace. Le Sénat perdait aussi le droit de censurer la composition de la liste nationale ; et le traitement de chaque sénateur était réduit de 100 000 à 25 000 francs (4).

Mais le Gouvernement surtout était transformé. Le Grand Électeur

avait disparu. Il y avait sans doute trois consuls, nommément désignés par l'acte constitutionnel : Bonaparte, Cambacérès et Lebrun. Ils différaient néanmoins profondément des deux consuls prévus par Sieyès. Le premier faisait tout. Les autres regardaient faire. L'article 39 déclarait : « Le gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans et indéfiniment rééligibles. » Mais l'article 40 spécifiait que le Premier Consul avait des fonctions et des attributions particulières, dans lesquelles il n'était que momentanément suppléé, quand il y avait lieu, par un de ses collègues. En effet, d'après l'article suivant, il promulguait les lois, nommait et révoquait à volonté les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du Gouvernement près les tribunaux. Il nommait, sans pouvoir les révoquer, tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation. Bref, il exerçait seul, dans des limites très larges, ce pouvoir de choix que Sieyès réservait au Grand Électeur, et où il voyait le meilleur instrument pour fixer et maintenir la ligne du régime nouveau. Sieyès entendait assurer une certaine orthodoxie républicaine et parlementaire, dont il eût été sans doute lui-même le doctrinaire et le gardien. Désormais, c'est Bonaparte qui définira en fait la légitimité. Cette attribution, il la possède sans partage. Dans les autres actes du Gouvernement, le second et le troisième consuls avaient voix consultative (art. 42). Mais, une fois leur opinion émise, la décision du Premier Consul suffisait. Les pouvoirs du Gouvernement se résorbaient donc dans les pouvoirs du Premier Consul. Ils étaient fort étendus, spécialement en matière de police, car on était alors dans une période d'agitation et de complots. D'après l'article 46, si le Gouvernement était informé qu'il se tramait quelque conspiration contre l'État, il pouvait décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les auteurs ou complices présumés. Par ailleurs, le gouvernement avait les pouvoirs normaux de l'Exécutif (proposition des lois, pouvoir réglementaire, direction des recettes et des dépenses conformément à la loi annuelle du budget, disposition de la force armée, conduite des négociations extérieures et conclusion des traités, etc.). Tout cela était très mal tempéré par un contrôle parlementaire affaibli, presque inexistant. Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce étaient bien proposés, discutés, décrétés, et promulgués comme des lois. Mais n'oublions pas que le Corps législatif était muet.

La proclamation des consuls de la République en date du 24 frimaire an VIII pouvait dès lors tenir aux Français le langage que leur aurait tenu Sieyès lui-même : « Une constitution vous est présentée.... Elle place dans les institutions qu'elle établit les premiers magistrats dont le dévouement a paru nécessaire à son activité.... La constitution est fondée sur les vrais principes du gouvernement représentatif, sur les droits sacrés de la propriété, de la liberté et de l'égalité.... Citoyens,

la Révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée; elle est finie.» — C'étaient les mêmes mots, mais le sens en était cruellement différent. Boulay de la Meurthe d'ailleurs avait hésité à faire le rapport introductif. Il avait bien, dans une première partie — la plus facile à établir, dit-il — expliqué et justifié le 18 brumaire. Mais il avait reculé devant le panégyrique de la Constitution de l'an VIII; et sa seconde partie n'avait jamais paru. Il en donne pour raison que les idées de Sieyès, qu'il n'approuvait pas toutes, mais dont il admirait « la profondeur et la liaison », avaient été trop mutilées (1).

Cependant Bonaparte ne tarda pas à se sentir à l'étroit dans le cadre du 22 frimaire. L'extraordinaire fut que, tout en faisant accroître par des textes nouveaux son pouvoir personnel, il accentua encore sur certains points, par des emprunts dérisoires à la mécanique constitutionnelle de Sieyès, la parenté extérieure des lois fondamentales avec le plan initial de l'abbé.

Tout d'abord, il releva le rôle du Sénat, mais pour l'associer à sa politique répressive, et par là même le discréditer. A la suite de l'attentat de la rue Saint-Nicaise (3 nivôse an IX), le Conseil d'État déclara opportun de consulter le Sénat sur le point de savoir si la déportation des terroristes était une mesure conservatrice de la Constitution. Celle-ci avait en effet baptisé le Sénat corps conservateur, mais sans préciser autrement ses pouvoirs en la matière. C'est encore sur le Sénat que Bonaparte s'appuie pour faire procéder à l'élimination de l'an X. Le sénatus-consulte du 22 ventôse décida le recours au système électif pour désigner ceux des membres du Corps législatif et du Tribunal qui devaient rester en fonction. Le Sénat servit enfin et surtout d'instrument pour la transformation du consulat décennal en consulat à vie (sénatus-consulte du 14 thermidor an X ratifiant le plébiscite).

Au lendemain même de ce sénatus-consulte, en fut rendu un autre, dit organique de la Constitution, en date du 16 thermidor. Le Sénat n'avait reçu de la Constitution aucune attribution constituante. Mais on considéra qu'il tirait du plébiscite la mission d'organiser le Consulat à vie. Cette Constitution de l'an X fut préparée par Bonaparte lui-même et adoptée presque sans débat. Elle modifiait notamment les listes de notabilité, qui gênaient le Gouvernement, le Tribunal, où il y avait trop de bavards, et le Sénat, qui n'avait pas assez d'occupations.

Le système des listes de notabilité faisait place à des collèges électoraux, soigneusement agencés pour laisser au Gouvernement toute latitude, et qui n'avaient qu'un rôle de présentation. Le Tribunal était réduit à 50 membres; il perdait le droit de discuter les traités.

Mais le Sénat, où le Premier Consul pouvait, dans de certaines limites, introduire des membres nouveaux, voyait ses attributions nominale-ment accrues, par un retour partiel visible aux conceptions de Sieyès. D'après l'article 54, il réglait par un sénatus-consulte organique : 1^o la constitution des colonies; 2^o tout ce qui n'avait pas été prévu par la Consti-

tution et qui était nécessaire à sa marche ; 3^o il expliquait les articles de la Constitution qui donnaient lieu à différentes interprétations. L'article 55 lui conférait même des attributions plus étendues encore. Par des actes intitulés sénatus-consultes, il pouvait notamment dissoudre le Corps législatif et le Tribunat et nommer les consuls. Ici l'on sortait un peu du plan primitif de l'institution. L'article 64 le dénaturait complètement en décidant que les sénateurs pouvaient être consuls, ministres, etc.

Un sénatus-consulte du 14 nivôse an XI créa des sénatoreries. Il y en avait une par arrondissement de tribunal d'appel, dotée sur les biens nationaux. Le Premier Consul la conférait à vie sur une liste de trois sénateurs présentée par le Sénat. En apparence, les vues de Sieyès, qui souhaitait un Sénat entouré d'honneurs et de richesses, recevaient satisfaction. Sa pensée vraie était néanmoins déformée, car il s'agissait d'un privilège accordé à quelques-uns, et non d'une garantie d'indépendance attribuée à tous.

Dans l'établissement de l'Empire, le Sénat joua un rôle décisif. Après la découverte du complot de Georges Cadoudal, il enchérit sur les adulations dont le maître est l'objet et il demande à Bonaparte d'achever son ouvrage, en le rendant immortel comme sa gloire. Mais le Premier Consul attendait pour répondre que Curée eût déposé au Tribunat sa motion tendant à ce que Napoléon Bonaparte fût proclamé empereur et à ce que la dignité impériale fût déclarée héréditaire dans sa famille. Le vœu émis le 13 floréal an XII par le Tribunat comportait en outre : 3^o qu'en faisant dans l'organisation des autorités constituées les modifications exigées par l'établissement du pouvoir héréditaire, l'égalité, la liberté, les droits du peuple fussent conservés dans leur intégrité.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII contient des dispositions nombreuses concernant le Sénat. La composition s'en trouve modifiée. Le Sénat est formé : 1^o des princes français ayant atteint leur dix-huitième année ; 2^o des titulaires des grandes dignités de l'Empire ; 3^o des 80 membres nommés sur la présentation de candidats choisis par l'Empereur sur les listes formées par les collèges électoraux de département ; 4^o des citoyens que l'Empereur juge convenable d'élever à la dignité de sénateur. Le président du Sénat est nommé par l'Empereur. En principe, il convoque le Sénat sur un ordre du propre mouvement de l'Empereur.

Mais ce qui est beaucoup plus caractéristique, ce sont les commissions de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, visiblement inspirées des idées agitées dans le *Discours du 18 thermidor*. Une commission de sept membres nommés par le Sénat et choisis dans son sein prend connaissance, sur la communication qui lui en est donnée par les ministres, des arrestations effectuées conformément à l'article 46 de la Constitution (en cas de conspiration contre la sûreté de l'État) lorsque les personnes arrêtées n'ont pas été traduites devant les tribunaux dans les dix jours de leur arrestation. Toutes les personnes

arrêtées et non mises en jugement après les dix jours de leur arrestation, peuvent recourir directement, par elles, leurs parents ou leurs représentants, et par voie de pétition, à la commission sénatoriale de la liberté individuelle. Lorsque la commission estime que la détention prolongée au-delà des dix jours de l'arrestation n'est pas justifiée par l'intérêt de l'État, elle invite le ministère qui a ordonné l'arrestation à faire mettre en liberté la personne détenue ou à la renvoyer devant les tribunaux ordinaires. Si, après trois invitations consécutives renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'est pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux ordinaires, la commission demande une assemblée du Sénat, qui est convoquée par le président et qui rend, s'il y a lieu, la déclaration suivante : « Il y a de fortes présomptions que N... est détenu arbitrairement. » — Ainsi disposaient les articles 60 à 63 inclus. Le dernier ajoutait que, dans le cas de déclaration, on procédait ensuite conformément à l'article 112. Cela signifiait que le Corps législatif dénonçait les ministres ou agents de l'autorité mis en cause et qu'on aboutissait à une procédure pénale devant la Haute-Cour impériale.

Pour la liberté de la presse, le système est parallèle. Une commission de sept membres nommés par le Sénat et choisis dans son sein est chargée de veiller à la liberté de la presse (art. 64). Mais il est à noter qu'en vertu du même article, ne sont pas compris dans son attribution les ouvrages qui s'impriment et se distribuent par abonnement et à des époques périodiques, c'est-à-dire les cas les plus intéressants. Les auteurs, imprimeurs ou libraires qui se croient fondés à se plaindre d'empêchements mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage peuvent recourir directement et par voie de pétition à la commission sénatoriale de la liberté de la presse. Lorsque la commission estime que les empêchements ne sont pas justifiés par l'intérêt de l'État, elle invite le ministre qui a donné l'ordre à le révoquer. En cas de refus, après trois initiatives renouvelées dans les mêmes conditions, les suites sont identiques : réunion du Sénat, déclaration éventuelle, dénonciation du Corps législatif, jugement de la Haute-Cour.

Pour exalter ces dispositions, en apparence magnifiques, Lacépède disait dans son rapport : « La liberté sainte devant laquelle sont tombés les remparts de la Bastille déposera donc ses craintes ; l'homme d'État sera donc satisfait ; les ombres illustres du grand l'Hôpital, du grand Montesquieu et du vertueux Malesherbes seront consolées de n'avoir pu que proposer l'heureuse institution que consacre le sénatus-consulte. »

Ces espérances étaient bien illusoires. La commission de la liberté individuelle, animée au début d'un certain zèle, ne tarda pas à mêler le souci de l'ordre à celui de la liberté. Pendant toute la durée de son existence, elle reçut 585 pétitions de prisonniers ou de membres de leurs familles. Le chiffre n'est pas très considérable, si l'on songe au grand nombre des détentions. Il s'explique soit par l'ignorance des

prisonniers, soit par les difficultés qu'ils éprouvaient à faire parvenir leurs pétitions au Sénat. Parmi les affaires retenues, la commission a obtenu sans doute un certain nombre d'élargissements; dans les quatre premiers mois de son existence, elle a provoqué 44 mises en liberté. Mais il s'agissait dans beaucoup de cas d'individus que la police n'avait pas intérêt à conserver. D'autre part, ils étaient placés à leur sortie de prison sous la surveillance de la haute police; et, à partir de ce moment, la commission ne s'en occupait plus; elle ne s'est jamais mise en mouvement sur des pétitions de personnes soumises à l'internement dans une ville. Enfin, la commission a le plus souvent agi comme organe d'intercession et non comme corps investi d'un pouvoir de décision propre : elle implorait la générosité, la magnanimité de l'Empereur (1). D'ailleurs, le décret du 3 mars 1810 sur les prisons d'État, que le Sénat devait tardivement stigmatiser dans l'acte de déchéance de 1814, s'exprime comme si la commission n'existait point.

La commission de la liberté de la presse fit moins encore. Elle n'avait à s'occuper que des affaires les moins graves, puisque tout ce qui était périodique lui échappait. Le nombre des espèces fut dérisoire — huit à ce qu'il semble — et l'on ne cite pas une décision utile.

En tout cas, ni par l'une, ni par l'autre commission la procédure de la Haute-Cour ne fut jamais mise en mouvement.

Dans un ordre d'idées voisin, l'article 70 décidait, sans préjudice des dispositions antérieures, que tout décret rendu par le Corps législatif pouvait être dénoncé au Sénat par un sénateur : 1^o comme tendant au rétablissement du régime féodal; 2^o comme contraire à l'irrévocabilité des ventes de biens nationaux; 3^o comme n'ayant pas été délibéré dans les formes prescrites par les constitutions de l'Empire, les règlements et les lois; 4^o comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celles du Sénat. Le Sénat pouvait déclarer qu'il n'y a pas lieu à promulguer la loi. Mais l'Empereur pouvait passer outre.

Ces textes, qui se raccordaient assez mal avec les précédents, tenaient aussi à un accroissement illusoire des pouvoirs du Sénat. Eux aussi demeurèrent lettre morte.

En 1807, la suppression définitive du Tribunat portait d'ailleurs un nouveau coup décisif au plan initial de l'an VIII : en particulier, elle retentissait gravement sur le Sénat.

On pouvait être tenté de trouver un souvenir de Sieyès dans les attributions d'ordre judiciaire conférées au Sénat en l'an X. Sieyès ne baptisait-il pas son Sénat tribunal de cassation politique? N'avait-il pas reconnu en l'an III au Jury constitutionnaire le pouvoir de rendre des arrêts d'équité naturelle sur la demande des tribunaux eux-mêmes? Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X conférait au Sénat un contrôle assez étendu sur l'autorité judiciaire. Il pouvait par exemple suspendre pour cinq ans les fonctions des jurés dans les départements où cette mesure était nécessaire. Il pouvait aussi annuler les jugements des tri-

bunaux lorsqu'ils étaient attentatoires à la sûreté de l'État. De fait, le sénatus-consulte du 28 août 1813 annula une déclaration d'acquiescement prononcée le 24 juillet précédent par le jury d'Anvers. Mais, sous prétexte d'appeler le Sénat à parfaire le régime de la justice, on lui conférait en réalité des attributions qui ne pouvaient avoir d'autre but et qui n'ont pas eu d'autre résultat que d'en faire, là comme ailleurs (en matière militaire notamment), un instrument de pouvoir personnel.

Bref, le Sénat napoléonien n'a nullement répondu aux vues de son promoteur Sieyès. Il n'a été qu'une institution dérisoire, n'exerçant pas même les pouvoirs utiles qu'elle tenait des textes. Le Sénat a prononcé sa propre condamnation en rédigeant l'acte de déchéance du 3 avril 1814; il reprochait à l'Empereur une foule d'actes inconstitutionnels contre lesquels il n'avait jamais exercé en temps voulu aucune action. Napoléon disait dans l'ordre du jour du 4 avril à l'armée : « Un signe était un ordre pour le Sénat, qui toujours faisait plus que ce qu'on ne désirait de lui. »

En dehors d'un certain nombre de textes relatifs à des questions secondaires, principalement d'ordre dynastique, le seul véritable usage, peut-être forcé, de ses pouvoirs d'ordre constitutionnel, le Sénat l'a fait précisément en déclarant Napoléon déchu et en votant la Constitution du 6 avril 1814. Mais, dans cette constitution même, le Sénat transformait sa propre nature et se faisait assemblée législative. « Le roi, le Sénat et le Corps législatif, disait l'article 5, concourent à la formation des lois. »

La Charte du 4 juin 1814 et l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 s'éloignaient totalement du plan de Sieyès. C'est la cause du bicaméralisme britannique qui triomphe; et toute trace d'une assemblée investie d'attributions constituantes disparaît.

Pendant la monarchie constitutionnelle et pendant la seconde République, le souvenir de la machinerie de Sieyès s'abolit. Ni le gouvernement parlementaire à l'anglaise, qui dure jusqu'à 1848, ni la tradition montagnarde du gouvernement d'assemblée, qui reparait après la révolution de février, ne cadrent évidemment avec le plan de l'an VIII, non plus que la présidence à l'américaine imaginée par la constitution du 4 novembre.

Il faut attendre le coup d'État du 2 décembre 1851 pour voir réapparaître, par lambeaux et sans marque d'origine, quelques éléments des constitutions de Sieyès. Injure suprême à sa mémoire, les institutions du grand libéral, perdues de vue dans les périodes de liberté, ne reprenaient un semblant de vie qu'avec la résurrection d'un régime autoritaire.

La constitution du 14 janvier 1852 fut élaborée dans des conditions de rapidité extraordinaires. La proclamation du 2 décembre, dite des cinq bases, l'avait annoncée en ces termes : « ... Je soumets à vos suf-

frages, disait le prince président, les bases fondamentales suivantes d'une constitution que les assemblées développeront plus tard : 1^o un chef responsable, nommé pour dix ans ; 2^o des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ; 3^o un Conseil d'État, formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif ; 4^o un Corps législatif discutant et votant les lois nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection ; 5^o une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. » Le dernier paragraphe seul rappelait quelque chose qui vînt de Sieyès. Mais tout le monde savait que l'ensemble se rattachait à la tradition de l'an VIII que l'on s'efforçait de faire revivre dans une atmosphère politique semblable, quoique plus sombre, devant une France plus lasse encore des discordes civiles, et que la grâce de récentes victoires ne touchait plus.

Le 14 décembre, intervient le plébiscite par lequel 7 439 216 oui contre 640 757 non et 36 820 bulletins nuls répondent à la question ainsi formulée : « Le Peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre. »

Sur les travaux préparatoires de la constitution du 14 janvier, nous ne savons à peu près rien. La commission qui l'élabora, composée de Troplong, Rouher, Mesnard, Persigny et Flahaut, prit pour base un projet présenté par le prince président, qui s'inspirait de la Constitution de l'an VIII. Cependant, le 11 janvier, la commission n'avait encore arrêté aucun article. Le texte finalement adopté fut rédigé par Rouher à la demande du prince et accepté à peu près sans débat dans la nuit du 13 au 14 (1).

A cette époque, Sieyès était assez oublié. Sans doute sa mémoire bénéficiait-elle du regain de faveur qui s'attachait en général aux personnalités du Consulat et de l'Empire. Quelques études étaient publiées sur lui. Des hommes comme Fortoul, Sainte-Beuve et Beauverger s'occupaient de sa vie et de ses travaux. Il n'en est pas moins vrai que cette renommée était surtout d'ordre académique et littéraire. Sieyès paraissait définitivement sorti du grand courant de l'actualité politique ; et personne ne se passionnait plus pour sa métaphysique constitutionnelle. Aussi son souvenir n'a-t-il pas été mêlé à la confection de la constitution. Mais, comme on se référait aux textes de l'an VIII, qui portaient pour tous le nom de Napoléon, il était fatal que l'on retomât sur certaines au moins des institutions que Sieyès avait primitivement imaginées (2).

La proclamation du 14 janvier, qui précédait la Constitution, œuvre de Rouher comme la Constitution elle-même, est un curieux morceau de littérature constitutionnelle, analogue, *mutatis mutandis*, à celle qui précédait l'Acte additionnel de 1815 et à celle qui précédait la Charte

de 1814. Dans les trois cas, qu'il s'agisse de Louis XVIII, de Napoléon I^{er} ou de Louis Bonaparte, on éprouve le besoin de rattacher les institutions nouvelles au passé et de les présenter comme un retour aux bienfaits d'une période glorieuse et prospère. « Je n'avais pas la prétention, dit le prince président, de substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles. J'ai cherché au contraire quels étaient dans le passé les meilleurs exemples à suivre, quels hommes les avaient donnés et quel bien en était résulté. Dès lors, j'ai cru logique de préférer les préceptes du génie aux doctrines spécieuses d'hommes à idées abstraites. J'ai pris comme modèle les institutions politiques qui déjà, au commencement de ce siècle, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur.... Puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? Créées par la même pensée, elles doivent porter en elles le même caractère de nationalité et d'utilité pratique. »

Le principe fondamental, ce sera la responsabilité et par conséquent l'autorité du chef de l'État, la responsabilité s'exerçant dans la forme du plébiscite, l'autorité postulant le concours d'auxiliaires honorés et puissants, les ministres, qui n'apporteront à l'impulsion du chef de l'État aucun obstacle. A côté de ces ministres, un conseil d'État élaborant les projets de loi et les soumettant ensuite à l'acceptation du Corps législatif. Pour la législation et le contrôle, une Chambre unique, peu nombreuse. Le Corps législatif n'est plus muet comme en l'an VIII ; il discute librement la loi ; mais il n'en a pas l'initiative ; et il ne peut y introduire d'amendements à l'improviste.

Une autre assemblée, dit la proclamation, prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus. Comme le Conseil d'État, ce Sénat offre bien certaines analogies avec les conceptions de Sieyès — moins dans sa composition, orientée cette fois vers la ploutocratie, vers la conservation de la richesse existante et non vers la création d'une richesse nouvelle, que dans ses attributions fondamentales. Il ne s'agit pas en effet d'une assemblée législative calquant la première. « Le Sénat n'est plus comme la Chambre des Pairs le pâle reflet de la Chambre des Députés, répétant à quelques jours d'intervalle les mêmes discussions sur un autre ton. Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution ; et c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir exécutif. » Le Sénat intervient, soit pour résoudre les difficultés graves qui pourraient s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire ou illégal. Il peut, de concert avec le Gouvernement,

modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la Constitution, les changements à apporter aux bases premières ne devenant définitifs qu'après plébiscite.

Au total, c'est bien quelque chose comme le Sénat de Sieyès, exerçant dans la constitution les mêmes pouvoirs de contrôle et la même fonction vicariante.

Mais voyons maintenant le détail.

Le recrutement du Sénat est très différent de celui de l'an VIII. En l'an VIII, on avait réservé à quelques hommes, dont le principal était Sieyès, la formation initiale de la majorité du Sénat, le reste devant résulter d'une cooptation. C'était la part faite au personnel politique révolutionnaire. En 1852, le prince président est libre; il n'a pas à composer avec des forces rivales. Le Sénat comprend : 1^o les cardinaux, les maréchaux, les amiraux; 2^o les citoyens que le président de la République juge convenable d'élever à la dignité de sénateur. Les sénateurs sont inamovibles et à vie. Ils sont moins gorgés de richesses que ceux de l'an VIII. Leurs fonctions sont en principe gratuites. Néanmoins, le président de la République pourra accorder à des sénateurs une dotation personnelle qui n'excédera pas 30 000 francs par an. Comme Montalembert objectait que personne ne voudrait être sénateur doté, « Vous croyez ? » répondit Louis-Napoléon avec un imperceptible sourire.

Un décret du 26 janvier nomma 72 sénateurs, auxquels s'ajoutaient les sénateurs de droit. D'après la Constitution, le nombre des sénateurs ne pourrait excéder 150 et il était fixé pour la première année à 80. A cette première fournée, l'armée eut la plus grande part. Elle obtenait à elle seule le tiers des sièges, avec des hommes comme les généraux Baraguey d'Hilliers, d'Hautpoul, de Saint-Arnaud, de Castellane, Magnan, etc. Des magistrats comme le comte Portalis et Troplong, des administrateurs comme Sapey, d'anciens ministres comme Drouyn de Lhuys, occupaient les deux autres tiers avec quelques représentants du monde des affaires comme le banquier Fould, des milieux intellectuels comme l'astronome Leverrier et le chimiste Dumas, ou même de l'ancienne noblesse, comme le prince de Beauvau et le comte de Breteuil. Dans l'ensemble, se remarquaient beaucoup de noms qui évoquaient le premier Empire : Thibaudeau, Boulay de la Meurthe, général Regnaud de Saint-Jean d'Angély, duc de Padoue, duc de Plaisance, duc de Vicence, prince de Wagram, prince Lucien Murat, etc.

L'article 25 de la Constitution tirait, du principe que le Sénat était le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques, cette conséquence qu'aucune loi ne pouvait être promulguée avant de lui avoir été soumise. C'est pourquoi l'article 4 pouvait dire que la puissance législative s'exerçait collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps législatif. On était donc assez loin de la conception de Sieyès disant en l'an VIII à Boulay de la Meurthe que le Collège des Conservateurs n'était rien dans l'ordre législatif, pas plus que dans l'ordre

exécutif ou dans le gouvernement. Précisément, le Sénat du Second Empire évoluera de plus en plus en une seconde Chambre législative. C'est l'évolution qui s'était déjà dessinée un instant en 1814 pour le premier Sénat impérial. Elle était dans la logique des choses, car, si le Sénat, tel que Sieyès l'avait construit dans sa pensée, était une institution autonome dotée de pouvoirs substantiels, le Sénat du Premier Empire et celui du Second, également privés d'indépendance réelle et d'autorité, n'étaient plus que des superfétations constitutionnelles. On devait donc être conduit à les dénaturer encore pour les rendre moins inutiles ; et le glissement s'offrait vers le bicaméralisme classique.

Un certain nombre d'articles de la Constitution du 14 janvier (26 à 33) s'inspiraient visiblement des anciens textes. Le Sénat s'oppose à la promulgation : 1^o des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi ; à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'inamovibilité de la magistrature ; 2^o de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. Il règle par sénatus-consulte : 1^o la constitution des colonies et de l'Algérie ; 2^o tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ; 3^o le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations. Ces sénatus-consultes étaient d'ailleurs soumis à la *sanction* du Président de la République. On allait ainsi plus loin qu'en l'an X, dans le sens de la subordination du Sénat. Le Sénat maintenait ou annulait tous les actes qui lui étaient déferés comme inconstitutionnels par le Gouvernement ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens. Il pouvait poser les bases des projets de loi d'un grand intérêt national, proposer des modifications constitutionnelles et y statuer si le pouvoir exécutif était d'accord, sauf recours au plébiscite lorsqu'il s'agissait des cinq bases. Enfin, en cas de dissolution du Corps législatif, le Sénat pourvoyait par des mesures d'urgence aux besoins du Gouvernement.

Si l'on met à part l'œuvre du Sénat comme législateur colonial, on constate que les seules attributions dont il usa en fait furent celles qui lui permettaient de modifier la Constitution. Il en usa à titre d'instrument du pouvoir personnel, conformément aux vues du chef de l'État.

Tout d'abord, à l'instar de l'an XII, le Sénat de 1852 joue le principal rôle dans la transformation de la République en Empire. Les faits sont trop connus pour être rappelés autrement que d'une manière schématique. A la suite d'un voyage du prince président dans l'Est et dans le Midi, une note parut le 9 octobre au *Moniteur* : « La manifestation éclatante qui se produit dans toute la France en faveur du rétablissement de l'Empire impose au prince président de la République le devoir de consulter le Sénat. » C'était l'aboutissement d'un mouvement d'opinion soigneusement préparé et entretenu. Au surplus, personne n'avait pensé que le 2 décembre pût être autre chose qu'un prélude. Le Sénat se réunit le 4 novembre. Après un discours du prince Jérôme, son

président, la lecture par le ministre d'État Fould d'un message de Louis-Napoléon, dix sénateurs déposent une proposition de revision. La procédure est accélérée; le Sénat nomme immédiatement sa commission. Dans la séance du 6, Troplong lit un rapport concluant à l'adoption du sénatus-consulte rétablissant la dignité impériale au profit de Louis-Napoléon Bonaparte et de sa descendance; le texte ne devait avoir son plein effet qu'après la ratification du suffrage universel, conformément à l'article 32 de la Constitution.

Dans le message lu par Fould, il était dit : « La nation vient de manifester hautement sa volonté de rétablir l'Empire. Confiant dans votre patriotisme et vos lumières, je vous ai convoqués pour délibérer légalement sur cette grave question et vous remettre le soin de régler le nouvel ordre de choses. Si vous l'adoptez, vous penserez sans doute comme moi que la constitution de 1852 doit être maintenue; et alors les modifications reconnues indispensables ne toucheront en rien aux bases fondamentales. » Cette rédaction enveloppée dissimulait-elle le désir d'échapper cette fois au plébiscite? Elle signifiait au moins qu'aucun autre changement ne rendrait un plébiscite nécessaire. Mais, même sous cette forme, la prévision devait se révéler inexacte. Toujours est-il que 85 sénateurs sur 87 votèrent le rétablissement de l'Empire et qu'un plébiscite donna, les 21 et 22 novembre, 7 824 189 oui, contre 153 145 non et 63 326 bulletins nuls.

De 1852 à 1870, il y a toute une série de sénatus-consultes sur des matières constitutionnelles. Il y en avait eu dès avant le rétablissement de l'Empire (sénatus-consulte du 10 juillet 1852 sur l'organisation de la Haute-Cour de Justice). Le dernier est le sénatus-consulte fixant la constitution de l'Empire en date du 20 avril 1870, qui, modifiant les cinq bases, donna lieu à un nouveau plébiscite et fut sanctionné et promulgué le 21 mai.

Au cours de cette longue succession de textes, l'institution du Sénat subit des modifications nombreuses et se rapproche de plus en plus d'une Chambre haute ordinaire. Cette évolution est liée à l'introduction graduelle des règles essentielles du régime parlementaire, à l'avènement progressif de l'Empire libéral.

Au début cependant, divers traits accusent le rôle du Sénat comme instrument dynastique. Ainsi le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 donne au Sénat dans son article 5 le pouvoir de nommer l'Empereur (sur proposition des ministres réunis en Conseil de gouvernement et sauf ratification du peuple) à défaut d'héritier du trône devenu vacant. De même, le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 lui confère certaines attributions en matière d'administration des biens de la couronne. De même encore, le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 sur la régence de l'Empire confie au Sénat la désignation du régent dans le cas où il n'y a aucun prince français habile, etc. Tout cela était inspiré de textes analogues du Premier Empire, et notamment du sénatus-consulte du 5 février 1813.

Le sénatus-consulte du 2 février 1861 apporte une innovation considérable, en ce sens qu'il soumet les débats du Sénat à une certaine publicité et qu'il l'organise parallèlement à celle prévue pour le Corps législatif. Or, la publicité avait été exclue par Sieyès pour les travaux du Sénat, qui n'avait rien de commun avec une Assemblée législative, et les textes napoléoniens, pour des raisons politiques, l'avaient toujours écartée. Désormais, les débats du Sénat et du Corps législatif seront reproduits par la sténographie et insérés *in extenso* dans le *Journal officiel* du lendemain.

Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 correspond à un retour offensif de l'esprit autoritaire, motivé par les orages qu'avait provoqués la discussion de l'adresse au Corps législatif : 17 députés avaient déposé un amendement visant le renversement du régime lui-même. Le texte établit le monopole constitutionnel du Sénat. La Constitution, dit l'article 1, ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat procédant dans les formes qu'elle détermine. Mais le régime était en pleine contradiction, car on ne fait pas à la libre discussion sa part.

Le sénatus-consulte du 14 mars 1867, très caractéristique, complète l'article 2 de la Constitution permettant au Sénat de s'opposer à la promulgation de certaines lois : il lui donne le droit de demander une nouvelle délibération. « Le Sénat peut en outre, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider par une résolution motivée que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. »

Précisément, l'assimilation du Sénat et du Corps législatif sera demandée au cours de la discussion du sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Elle fera l'objet d'un amendement Bonjean. Cet amendement fut écarté ; mais le Sénat sortit néanmoins transformé de ce débat. Tout d'abord, d'après l'article 3, les ministres pouvaient être membres du Sénat ou du Corps législatif. Par ailleurs, l'article 5 développait les pouvoirs du Sénat avant la promulgation des lois : « Le Sénat peut, *en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible*, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif. — Il peut dans tous les cas s'opposer à la promulgation de la loi. La loi à la promulgation de laquelle le Sénat s'est opposé ne peut être présentée de nouveau au Corps législatif dans la même session. » Enfin le Sénat recevait de l'article 7, au même titre que le Corps législatif, le droit d'interpellation et le droit de voter des ordres du jour motivés.

Quant à ses attributions d'ordre constituant, elles étaient en réalité si atteintes que, le 3 novembre 1869, Jules Favre déposa une proposition ainsi conçue : « Le pouvoir constituant appartiendra désormais exclusivement au Corps législatif. » Le 21 mars 1870, l'Empereur, dans une lettre publique, invite le garde des sceaux à lui soumettre « un projet de sénatus-consulte qui fixe invariablement les dispositions fondamentales découlant du plébiscite de 1852, partage le pouvoir législatif entre les deux Chambres et restitue à la Nation la part du pouvoir constituant qu'elle a déléguée ».

C'est ainsi qu'après des péripéties diverses, on arrive au sénatus-consulte de 1870, où le Sénat prend décidément une tout autre figure qu'à ses débuts. Les modifications apportées à sa composition sont sans grande importance intrinsèque (le nombre des sénateurs peut être porté aux deux tiers de celui des membres du Corps législatif, y compris les sénateurs de droit ; l'Empereur ne peut nommer plus de 20 sénateurs par an). Mais l'article 30 est capital : le Sénat discute et vote les projets de loi. Il faut en rapprocher l'article 12, aux termes duquel l'initiative des lois appartient à l'Empereur, au Sénat et au Corps législatif. Les projets de loi émanés de l'initiative de l'Empereur peuvent, à son choix, être portés, soit au Sénat, soit au Corps législatif ; seule la loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps législatif. D'autres articles marquent encore la parité entre les deux Assemblées.

Sur le pouvoir constituant, l'article 44 disposait en ces termes : « La Constitution ne peut être modifiée que par le Peuple, sur la proposition de l'Empereur. » C'était le régime plébiscitaire intégral, inharmonieusement combiné avec le régime parlementaire. Le Sénat avait d'ailleurs rejeté comme une survivance contraire au nouvel ordre de choses la première partie de l'article 30 qui, dans le projet du Gouvernement, était ainsi conçue : « Il (le Sénat) est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. »

La vérité, c'est que le Sénat de l'an VIII, paradoxalement ressuscité en 1852, ne correspondait plus à la mentalité du siècle, que personne ne pouvait en concevoir la signification ni l'utilité. En l'an VIII, Bonaparte déjà avait mutilé la pensée de Sieyès, détourné l'institution de son rôle. Sous le Second Empire, l'inspiration originelle était devenue proprement méconnaissable. D'où l'idée de ramener par degrés le Sénat au type courant des Chambres hautes qui, elles, avaient fait leurs preuves et que tout le monde connaissait. C'était plus qu'une altération : c'était une véritable métamorphose, car Sieyès tournait le dos aux institutions britanniques dans le cadre desquelles on voulait faire entrer son Sénat. Il ne s'accommodait ni du bicaméralisme, ni de la prépondérance des Assemblées, ni du régime de cabinet. Il concevait le fractionnement des pouvoirs sur un tout autre plan et il le voulait infiniment plus nuancé, infiniment plus minutieux. S'il avait placé au faite de son système un Sénat conservateur, c'était pour l'empêcher de dévier et pour en maintenir l'unité essentielle. Le général Bonaparte avait bousculé tout cela, rompu l'équilibre de la Constitution au profit de sa personnalité envahissante. Le Sénat ne pouvait plus remplir la mission qui lui était destinée. Un césarisme fort l'annihile en le laissant végéter dans ses attributions nominales de gardien suprême. Un césarisme faible en prépare et en accomplit la transformation totale : c'est ce qui est arrivé à Napoléon III. Cette transformation ne réussit d'ailleurs pas à sauver le Sénat impérial du discrédit où il était tombé. Au 4 septembre 1870, il ne joua aucun rôle : l'attention s'était, d'une manière définitive, détournée de lui.

CHAPITRE II

LES IMITATIONS LITTÉRALES ÉTRANGÈRES

SI les imitations françaises des institutions de Sieyès ont déformé sa pensée, combien cette proposition est plus vraie encore lorsqu'il s'agit des imitations étrangères! Ici, l'on a le sentiment, soit d'une copie inintelligente qui s'attache à la lettre sans se préoccuper de l'esprit, soit d'une parodie pure et simple qui semble tourner en dérision les plans du métaphysicien politique français.

Aussi bien les emprunts ne sont-ils jamais que de seconde main. Nos textes officiels s'interposent entre Sieyès et les États vassaux qui reproduisent les constitutions de la France.

Dans l'élaboration des lois fondamentales de l'extérieur où l'on retrouve comme un écho affaibli de sa technique, Sieyès ne semble avoir pris aucune part personnelle. Il est arrivé sans doute qu'on l'ait consulté du dehors. Boulay de la Meurthe parle d'un appel que la Suisse aurait fait en l'an VIII aux lumières de l'abbé. Celui-ci renvoya à Boulay, confident de ses pensées et gardien de ses papiers, l'émissaire du gouvernement helvétique (1). La consultation ne paraît pas avoir donné de résultat, puisque les tentatives de revision n'aboutissent pas. Il faut attendre l'Acte de médiation de 1803, imposé par le Premier Consul et qui s'inspire d'idées assez différentes. — Quelques années plus tôt, après le 18 fructidor, Talleyrand, ministre des Relations extérieures, avait écrit une lettre secrète à Bonaparte pour lui annoncer l'arrivée prochaine en Italie de Sieyès. Cette lettre n'a pas été retrouvée, mais Sieyès n'est certainement jamais parti. Ni à la confection des diverses constitutions italiennes, ni à celle de la Constitution espagnole de Bayonne en 1808, il n'a, en fait, mis la main.

Mais, la Révolution et l'Empire ayant propagé comme par ondes à travers l'Europe un mouvement constitutionnel tout à fait analogue à celui qui a suivi la guerre de 1914-1918, et dont les dictatures totalitaires cherchent présentement à imiter l'ampleur dans un autre sens, il s'est trouvé que certaines parties des constitutions de Sieyès ont été, le cas échéant, calquées. Sieyès avait d'ailleurs envisagé lui-même une diffusion des vrais principes constitutionnels par l'intermédiaire

de Républiques sœurs. Sa logique et son nationalisme y trouvaient également leur compte.

La première des constitutions italiennes fut la Constitution cispadane, proclamée à Modène le 27 mars 1797. Elle comprenait 378 articles et était presque copiée sur la constitution française de l'an III, à ceci près que la religion catholique y était déclarée religion dominante. Du reste, dans toutes les constitutions étrangères de cette époque, les principes en matière de religion sont profondément différents de ceux des constitutions françaises. S'inspirant, en tout cas, de la Constitution de l'an III, la Cispadane composait le pouvoir législatif de deux Conseils de 60 et 30 membres et l'Exécutif de 3 directeurs. Cette constitution, qui concernait les duchés de Reggio et de Modène, les légations de Bologne et de Ferrare, avait été élaborée par un congrès tenu en octobre 1796. L'imitation des institutions françaises à laquelle elle procédait est sans doute la plus spontanée qui ait eu lieu.

Bonaparte avait voulu d'abord faire de la Lombardie une République transpadane; mais il résolut après Leoben de n'en former qu'un État avec la Cispadane sous le nom de République cisalpine (29 juin 1797). Le nouvel État comptait à ses débuts 3 500 000 habitants. Il comprenait le Milanais, le Mantouan, les provinces vénitiennes de Bergame et de Brescia, le territoire de la rive droite de l'Adige, Modène et Reggio, Bologne et Ferrare, la Romagne. Dans sa proclamation du 29 juin, Bonaparte disait : « il (le Directoire exécutif) donne au peuple cisalpin sa propre constitution, le résultat des lumières de la nation la plus éclairée de l'Europe. » Il n'empêche que dans sa réponse à Talleyrand le général avait tenu un tout autre langage : « Malgré notre orgueil, nos mille et une brochures, nos harangues à perte de vue et très bavardes, nous sommes très ignorants de la science politique morale (1). » Bonaparte exprimait là une aspiration très répandue en France vers la concentration de l'autorité. Cette aspiration, non seulement Sieyès et ses amis la partageaient; mais elle était encore le fait de certains directeurs eux-mêmes. Toujours est-il que, dans cette même réponse, Bonaparte se montre d'accord avec Sieyès sur le rôle d'une assemblée dite Grand Conseil de la Nation, chargée, non d'agir, mais de surveiller l'Exécutif, et qui ressemble beaucoup au Jury constitutionnaire. Il insiste aussi sur la nécessité de rendre le Corps législatif impassible et silencieux pour que cesse l'absurdité chaotique du régime présent, d'où résulte « une nation sans lois avec trois cents in-folios de lois ».

C'est donc dans le sens d'un renforcement de l'Exécutif que s'exercera l'action de Bonaparte sur les constitutions italiennes. Et cette action sera soutenue de France par tout l'élément dirigeant (2), y compris Sieyès lui-même. La Constitution de l'an III, déjà au milieu de sa course, a révélé ses vices. En attendant de pouvoir la réformer, on veut infléchir les imitations qui en sont faites au-dehors. C'est en effet relativement plus facile. Aussi Bonaparte souhaitait-il la venue de Sieyès

avec Rœderer et Benjamin Constant, parce qu'il se savait d'avance en harmonie avec lui. Pourtant, la commission qu'il demandait, le 21 septembre 1797, en vue d'organiser la République d'Italie, ne fut pas désignée : on ne lui envoya personne.

Malgré la tendance certaine des généraux et des hommes politiques français, les constitutions italiennes devaient demeurer un certain temps encore dans les vieilles ornières de l'an III. On n'appelle pas des États nouveaux à improviser des constitutions inédites. Il faut leur préparer la besogne. Or, en fait, l'intervention française se manifeste surtout par des coups de force et des nominations d'office.

La Constitution cisalpine du 29 juin était, elle aussi, calquée sur la Constitution de l'an III et ne présente avec la Constitution cispadane que des différences de détail. On y retrouve deux Conseils et un Directoire. Pourtant, La Revellière avait donné des instructions au général. Il lui avait prescrit d'abord de proclamer de lui-même, comme simple règlement, en l'appliquant à la Lombardie et aux Légations réunies, la Constitution cispadane, ce qui correspondait à un désir de tenir bien en main les Républiques sœurs. Mais, en même temps, il demandait que l'on s'écartât sur certains points des principes de l'an III. Notamment, on ferait nommer les commissaires de la Trésorerie par le Directoire et non par le Corps législatif. On ne laisserait pas aux Assemblées législatives le soin de voter elles-mêmes les lois organiques et le « système » des finances. Pour faire toute la législation judiciaire, administrative, financière et militaire, on nommerait autant de commissions de trois membres seulement « ayant ordre absolu et positif de donner leur travail dans un mois au plus tard ». En dépit de ces faits, si l'intervention de Bonaparte fut plus directe dans la Constitution cisalpine, le texte ne s'écarta guère de celui de la Cispadane, sauf sur la nomination des commissaires de la Trésorerie. Les premiers membres du Gouvernement et du Corps législatif étaient d'ailleurs nommés par Bonaparte.

Cette constitution devait être révisée en 1798 dans un sens restrictif. Trouvé, plénipotentiaire de la République française, joua en la circonstance le rôle essentiel (1).

De la Constitution romaine du 20 mars 1798, on dit en général qu'elle reproduit la française. Il semble bien cependant qu'elle soit due à l'intervention personnelle de Merlin agissant pour infléchir les institutions directoriales. Les dénominations sont changées : l'Exécutif est confié à cinq consuls. Le Législatif est partagé entre deux Conseils, le Sénat et le Tribunat. Le vocabulaire de Sieyès apparaît. Mais le Tribunat, qui a 72 membres, correspond en réalité aux Cinq-Cents ; et le Sénat, qui en a 32, aux Anciens. Il y a d'ailleurs d'autres dénominations romaines, qui semblaient, en l'espèce, de circonstance : les assemblées primaires s'appellent comices ; les assemblées communales sont des assemblées de tribus ; les commissaires du gouvernement près les administrations se nomment préfets consulaires, les juges de

paix sont des prêteurs, etc. Au total, et malgré ces innovations, la Constitution romaine diffère peu des autres quant à l'organisation des pouvoirs publics. Mais elle prend certaines précautions contre les émigrés et elle confère au général français commandant en chef un pouvoir législatif extraordinaire jusqu'à la signature d'un traité d'alliance entre la République romaine et la République française.

La Constitution napolitaine de 1799, dite Constitution de la République parthénopéenne, eut pour principal auteur Mario Pagano (1). C'était une constitution démocratique infiniment compliquée et savante, agrémentée de dissertations sur les droits de l'homme, dont l'inspiration physiocratique est certaine, mais où l'on ne peut pas affirmer que les formules soient empruntées à Sieyès, bien que le ton didactique et logique soit celui même de l'*Exposition raisonnée*. Comme Sieyès cependant, la constitution proclame le devoir d'assistance et le devoir d'éducation. L'éducation devait être physique, intellectuelle et morale. Elle comportait des exercices de gymnastique, des exercices militaires, un catéchisme républicain, des théâtres et des fêtes nationales pour promouvoir l'esprit de la liberté. On retrouve les deux Conseils : Sénat de 50 membres et Conseil législatif de 120, mais avec des rôles inversés : c'est le Sénat qui a seul l'initiative; l'autre Assemblée ajourne ou repousse. Le pouvoir exécutif s'appelle *archontat*, comme à Athènes; mais il ressemble au Directoire français. Il y avait en outre deux institutions particulièrement originales : la *censure* et l'*éphorat*, la première préposée à la garde des mœurs, la seconde chargée de veiller à ce que les pouvoirs établis restassent dans leurs limites. Ces éphores, comme les sénateurs de Sieyès, étaient privés de toute autre charge. Ils devaient être 17, un par département; ils étaient élus pour un an et ne pouvaient être réélus qu'au bout de cinq ans. L'article 368 était ainsi conçu : « Il appartient exclusivement au corps des éphores d'examiner : 1^o si la Constitution a été conservée dans toutes ses parties; 2^o si les autorités ont observé leurs limites constitutionnelles; 3^o de rappeler chaque autorité à ses limites et à ses devoirs, en cassant et annulant les actes de celles qui auraient franchi les bornes à elles fixées par la constitution; 4^o de proposer au Sénat la revision de tout article de la Constitution que l'expérience aurait révélé defectueux; 5^o de demander au Corps législatif l'abrogation des lois contraires aux principes de la Constitution. »

Dans l'électisme de Mario Pagano, il y avait certainement des traces d'une influence de Sieyès. La Constitution napolitaine évoque plus que les précédentes son souvenir.

Le 11 janvier 1802, 540 députés cisalpins se rendent à Lyon sur la convocation de Bonaparte pour former, sous le nom de Consulta, une Diète, qui doit recevoir des lois, des magistrats, un gouvernement. Il en résulte la Constitution de la République italienne, dont Bonaparte lui-même est nommé président. Ici l'influence indirecte de Sieyès se précise.

La nouvelle constitution distinguait trois collèges électoraux, celui des *possidenti*, celui des *dotti* et celui des *commercianti*, qui constituaient l'organe primitif de la souveraineté nationale. Cette division rappelle, à l'évidence, le *Discours du 2 thermidor*, où Sieyès parlait d'adapter une combinaison propre à faire entrer dans la législature, en nombre à peu près égal, des représentants de l'industrie rurale, de l'industrie citadine et des professions libérales. Elle le rappelle plus encore que ne l'avait fait un peu plus tôt le projet de constitution unitaire que le Bâlois Pierre Ochs avait imaginé pour la Suisse (1) et dans lequel on voyait un Grand Conseil, assemblée la plus nombreuse, formé pour un quart de laboureurs et propriétaires ruraux, pour un quart d'ouvriers, pour un quart de commerçants et industriels et pour un quart de représentants des professions libérales. Mais la ressemblance, en ce qui concerne l'Italie, est surtout extérieure. L'inspiration demeure assez différente — tournée vers la satisfaction d'intérêts particuliers. Le collège des *possidenti* était composé de 300 citoyens choisis parmi tous les propriétaires de la République disposant en biens-fonds d'un revenu de 6 000 livres au moins. Il résidait à Milan. Le collège des *dotti* était composé de 200 citoyens pris parmi les hommes les plus célèbres dans tous les genres de sciences, ou arts libéraux et mécaniques, ou parmi les plus distingués par leur doctrine en matières ecclésiastiques ou par leurs connaissances en morale, en législation, en politique et en administration. Il résidait à Bologne. Le collège des *commercianti* était composé de 200 citoyens désignés parmi les négociants les plus accrédités et les fabricants les plus distingués par l'importance de leur commerce. Il résidait à Brescia. Les membres de ces collèges étaient élus à vie : l'article 2 de la Constitution proclamait que la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens. Mais, en fait, les premiers furent choisis par Bonaparte sur une liste double présentée par les députés distribués en groupes régionaux. Sur l'invitation du gouvernement, ils se rassemblaient au moins une fois tous les deux ans, pour se compléter et nommer les autorités diverses qui relevaient de leur choix. Ils prononçaient aussi, entre autre choses, sur les réformes d'articles constitutionnels qui leur étaient proposées par la Consulte d'État.

L'agencement des pouvoirs publics était fort compliqué, aussi compliqué que chez Sieyès. Il y avait le président, le vice-président et les ministres, la Consulte d'État, le Conseil législatif et le Corps législatif, la Censure, etc. La Consulte d'État, organe de 8 membres, présidé en principe par le chef de l'État, examinait les traités diplomatiques et veillait aux relations extérieures. Le Conseil législatif, organisme restreint nommé par le président et chargé de préparer les projets de loi, correspondait à peu près au Conseil d'État français. Le Corps législatif, composé de 75 membres, avait la structure de celui de Sieyès. Il votait sans discussion, après un débat contradictoire soutenu devant lui par les conseillers du gouvernement et par une chambre des orateurs de quelques membres, qu'il désignait dans son

sein. La Censure était une commission de 21 membres siégeant à Crémone, et dont 9 étaient choisis par les *possidenti*, 6 par les *dotti* et 6 par les *commercianti*. Son rôle était de choisir, sur des listes préparées par les trois collèges, les titulaires de divers postes constitutionnels (Consulte d'État, Corps législatif, etc.). Ce rôle est comparable à celui du Sénat de l'an VIII. D'autre part, la Censure proclamait l'élection des fonctionnaires nommés à la majorité absolue par les trois collèges. La Censure avait aussi des attributions d'ordre judiciaire. Le Gouvernement, la Chambre des orateurs, le Tribunal de cassation, chacun dans les objets de leur compétence, dénonçaient aux tribunaux les actes inconstitutionnels et les dilapidateurs de la fortune publique. Si deux collèges déclaraient que la dénonciation méritait d'être prise en considération, elle était renvoyée à la Censure. La Censure entendait les témoins, citait les accusés, et, lorsqu'elle croyait l'accusation fondée, les renvoyait au Tribunal de revision qui les jugeait sans appel et sans recours en cassation. Quelle que fût l'issue du jugement, le décret par lequel la Censure admettait l'accusation privait le fonctionnaire de son emploi et le rendait, pour quatre ans, inapte à tout autre. Outre ces cas de dénonciation, la Censure pouvait faire directement connaître au gouvernement qu'un fonctionnaire avait perdu la confiance de la Nation ou qu'il avait dilapidé la fortune publique. Cette dénonciation restait secrète, mais elle obligeait le gouvernement à prendre position, c'est-à-dire, s'il ne destituait pas le fonctionnaire, à en faire connaître les motifs aux collèges. Ceux-ci, s'ils partageaient l'opinion de la Censure, renvoyaient à cette dernière le message du gouvernement. Une seconde censure pouvait alors être prononcée avec renvoi au Tribunal de revision. — L'organisation des tribunaux n'était pas plus simple, bien que le principe d'une justice arbitrale, sans appel ni cassation, fût posé.

Comparant cette constitution savante à celle de l'an VIII, Palma a pu écrire : « L'architecture est toujours la même. Des organes multiples et très compliqués, faits pour fournir seulement un certain appareil de décoration constitutionnelle (1) ».

Dans la Constitution ligure du 29 juin 1802, nous retrouvons certains des principes de la Constitution italienne. Le précédent texte, en date du 2 décembre 1797, imitait avec ses 396 articles la Constitution directoriale française, bien que Bonaparte se fût efforcé de réaliser, par rapport à cette dernière, une certaine concentration de pouvoirs. La constitution de 1802 prévoyait trois collèges électoraux à vie : celui des *possidenti*, formé des 200 plus imposés, celui des *negocianti*, qui comprenait 200 membres et celui des *dotti* qui en comptait 100. Il y avait un Sénat, un doge, une Consulte législative, une Censure, un ordre judiciaire comportant des magistrats à vie. Le Sénat, corps gouvernant et législatif tout ensemble, était composé de 300 membres élus par les collèges pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans, et se répartissait en cinq magistratures ou offices dont les chefs étaient les

ministres. Le Magistrat suprême, correspondant à l'ancien Petit Conseil, comportait neuf membres. Il était présidé par le doge (qui présidait aussi le Sénat tout entier); il comprenait les ministres et quatre autres sénateurs. Le Sénat, sur une liste de trois noms présentée par les collèges, choisissait pour six ans le doge, dont la fonction était surtout honorifique. La Consulte législative (60 à 62 membres) était élue par des conseils provinciaux parmi les censitaires d'au moins 3 000 livres de revenu. Elle était convoquée par le Sénat pour recevoir les budgets et pour sanctionner les projets de loi présentés par le Sénat. Le collège des censeurs (9 membres) était élu par les collèges tous les deux ans pour contrôler les membres du Sénat, de la Consulte législative et des Conseils provinciaux. — En somme, le pouvoir essentiel devait être le Sénat. Mais la constitution elle-même, signée Bonaparte et contresignée Talleyrand, portait nomination à titre initial, par le chef du gouvernement français, du doge Cattaneo et de 30 sénateurs.

Ces constitutions durèrent peu. La Ligurie prit fin en 1805, parce que Napoléon voulut annexer Gênes à la France. La même année, cessa la Constitution de la République italienne : de toute évidence, Napoléon ne pouvait demeurer président de République. Un statut constitutionnel du 17 mars 1805 le nomma roi d'Italie. Un autre statut, le 27 mars, organisa la régence et les grandes charges du royaume. Un statut du 5 juin revisa la Constitution italienne. Il donnait à Napoléon la faculté de se faire remplacer par un vice-roi. Les trois collèges des *possidenti*, des *dotti* et des *commercianti* s'assemblaient séparément et sur convocation du roi. Le président de la Censure et les présidents des trois collèges étaient nommés par le roi. Dans chaque département, les membres des trois collèges se réunissaient en un collège départemental unique pour présenter une liste triple de candidats aux conseils généraux de département et aux justices de paix. Il y avait un Conseil d'État nommé par le roi, présidé par lui ou par son délégué. Les ministres en étaient membres de droit. Il se composait : 1^o du conseil des consultants (8 membres) correspondant à la Consulte de 1802 et dans lequel siégeaient maintenant les grands officiers de la Couronne. Le Conseil connaissait de l'interprétation et de la modification des statuts constitutionnels, des traités et de la nomination éventuelle du régent; 2^o du Conseil législatif (12 membres) pour l'examen des projets de loi et des règlements; 3^o du Conseil des auditeurs (15 membres) qui s'occupait de l'administration et du contentieux. Le Corps législatif était maintenu; mais la Chambre des orateurs était supprimée, comme le Tribunat allait l'être en France. — Le statut constitutionnel du 16 février 1806 nommait le prince Eugène vice-roi d'Italie. Un autre statut du 20 décembre 1807 décidait que le Conseil des consultants cessait de faire partie du Conseil d'État et prenait le titre de *Senato Consulente*. Il joignait à ses attributions l'enregistrement des lois et la répression de tous les abus relatifs à la liberté civile. Il y aurait nécessairement dans le Sénat un membre de chaque département. Ces membres seraient

nommés par le roi sur une liste triple formée par les collèges électoraux. Ce Sénat devait être organisé par des statuts spéciaux. Il allait être composé des princes royaux, des grands officiers de la Couronne, des quatre principaux archevêques et de citoyens distingués choisis par le roi dans la proportion de huit pour un million d'habitants. Les projets de statut et de loi devaient être présentés au Sénat et discutés devant lui par les orateurs de gouvernement. Le Sénat se prononçait à la majorité des deux tiers sur les statuts, à la majorité simple sur les autres textes. Il enregistrait en outre les statuts, les lois, les titres nobiliaires concédés par le roi, les majorats. A la demande du roi, il se prononçait sur l'inconstitutionnalité des actes des collèges électoraux, sur le recours pour excès ou abus des juridictions ecclésiastiques, sur la destitution des juges inamovibles. On lui communiquait avant leur publication les traités diplomatiques, notamment ceux impliquant des changements territoriaux. Il était enfin créé dans le sein du Sénat, à l'instar de la France, une commission de la liberté individuelle pour réprimer toute atteinte à la liberté civile.

Il est à peine besoin de relever que ce Sénat, où réapparaissaient tant de particularités du Sénat français, plus dépendant, si possible, du maître, était condamné à jouer un rôle moindre encore.

En ce qui concerne Naples, revenu dans l'intervalle à ses anciens possesseurs, Joseph Bonaparte, nommé roi par Napoléon en 1806, commença par abolir les droits féodaux et introduire le Code civil. Dans l'ordre politique, le régime absolutiste antérieur continua, sauf au nouveau roi à exercer son pouvoir souverain dans un sens plus moderne. Mais, au moment de quitter son royaume, Joseph, qui y travaillait depuis un certain temps, octroya une charte datée de Bayonne (20 juin 1808) (1). Ce statut était calqué en partie sur celui de la France, en partie sur celui du royaume d'Italie, mais plus particulièrement sur ce dernier. On y découvre encore çà et là, déformés et décolorés, des accessoires qui paraissent sortir du magasin constitutionnel de Sieyès. Il y avait un Parlement divisé en catégories, bien que formé d'une seule chambre : il comprenait seulement à côté d'une section des propriétaires, d'une section des savants et d'une section des commerçants, une section du clergé et une section de la noblesse. Trois sur cinq étaient inamovibles ; seuls les propriétaires et les commerçants, que le roi devait choisir à temps sur des listes présentées par les collèges, constituaient un semblant de représentation. Ce Parlement à la nomination du roi dépendait encore du roi pour sa convocation ; et le roi n'était obligé de le réunir que tous les trois ans. Par ailleurs, sept ministres responsables, chacun dans sa partie, de l'observation des lois et de l'exécution des ordres du roi ; et un Conseil d'État de 26 à 36 membres, divisé en quatre sections, dont le rôle était essentiellement consultatif.

Cette constitution timide demeura elle-même lettre morte, car le roi Murat l'ignore et exerça un pouvoir absolu. En mai 1815, toutefois, il donna *in extremis* à Naples une constitution assez libérale, selon le

goût de l'époque, avec deux Chambres, un Sénat et un Conseil des notables. Le Sénat, composé de membres nommés à vie ou à titre héréditaire par le roi, tournait le dos au Sénat impérial et devenait une Assemblée législative ordinaire. Le Conseil des notables, en revanche, s'orientait vers la représentation corporative. Il y avait, à côté des députés des provinces et des villes, des députés du commerce, de l'Université de Naples, des Cours d'appel du Royaume. Ces dispositions sont à rapprocher de celles que, dans le même temps, Benjamin Constant faisait adopter en France, où l'Acte additionnel (art. 33) prévoyait une représentation spéciale, d'ailleurs très limitée, pour le commerce et l'industrie. — Mais la constitution du roi Murat ne fut jamais appliquée.

Il n'est pas jusqu'en Espagne où la Constitution de l'an VIII n'ait retenti. Ce dernier exemple est celui qui fait le mieux saisir le caractère artificiel de toutes ces imitations.

La Constitution de Bayonne, élaborée en quelques jours, porte la date du 6 juillet 1808 et a paru au *Moniteur* du 15. Discutée en apparence par une junte nationale, elle fut en réalité imposée par Napoléon. Elle prenait la forme d'une charte octroyée. « Au nom du Dieu tout-puissant, Don Joseph Napoléon, par le grâce de Dieu, roi d'Espagne et des Indes, après avoir entendu la junte nationale réunie à Bayonne sur les ordres de notre très cher et bien-aimé frère Napoléon.... Nous avons décrété et décrétons le présent statut constitutionnel pour être exécuté comme loi fondamentale de nos États et comme base du pacte qui lie nos peuples à nous et nous à nos peuples. » Du point de vue qui nous occupe ici, le seul titre important est le titre VII, *Du Sénat*. On y trouve une caricature du Sénat de Napoléon, déjà caricature lui-même du Sénat de Sieyès.

La composition du Sénat met, sans partage, cette Assemblée dans la main du roi. Le Sénat comprend : 1^o les infants d'Espagne ayant atteint leur dix-huitième année; 2^o 24 membres nommés par le roi parmi les ministres, les capitaines généraux de l'armée de terre et de mer, les ambassadeurs, les conseillers d'État et les membres du Conseil de Castille. Le roi a ainsi plus de pouvoir sur son Sénat que Napoléon sur le sien.

Dans l'Empire français, le Sénat devait veiller au maintien de la Constitution. La Constitution de Bayonne commence par dire qu'il pourra la suspendre. « Dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'État, le Sénat, sur la proposition du roi, peut suspendre l'empire du statut constitutionnel dans des lieux et pour un temps déterminés. Le Sénat peut également, dans des cas d'urgence et sur la proposition du roi, prendre toutes mesures extraordinaires qu'imposerait le maintien de la sécurité publique. »

Ensuite seulement, sont analysées les attributions du Sénat en matière de liberté individuelle et de liberté de la presse. Il appartient au

Sénat de veiller à ces deux libertés *lorsqu'elles auront été établies par des lois*.

Les règles sont presque textuellement empruntées à la Constitution du 28 floréal an XII, et épisodiquement à celle du 22 frimaire an VIII, avec toutefois certaines aggravations. Ainsi l'article 134, reproduisant à peu près l'article 46 de la Constitution de l'an VIII, dispose que, si le Gouvernement est informé qu'il se trouve quelque conspiration contre l'État, le ministre de la Police peut (le texte de l'an VIII disait *le Gouvernement*) décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les personnes qui en sont présumées les auteurs ou les complices. Mais, dans ce cas, si les personnes arrêtées n'ont pas été traduites devant les tribunaux dans le mois de leur arrestation (les textes français disaient *dans les dix jours*), une commission de cinq membres nommés par le Sénat et choisis dans son sein prend connaissance des arrestations, sur la communication qui leur en est donnée par les ministres. Comme dans la Constitution de l'an XII, toutes les personnes arrêtées et non mises en jugement dans le délai prévu peuvent recourir directement, par elles, leurs parents ou leurs représentants, et par voie de pétition, à la commission sénatoriale de la liberté individuelle (art. 41). De même, comme dans la constitution française, lorsque la commission estime que la détention prolongée au-delà du délai n'est pas justifiée par l'intérêt de l'État, elle invite le ministre qui a ordonné l'arrestation à faire mettre en liberté la personne détenue ou à la remettre à la disposition du tribunal compétent. Si, après trois invitations successives renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'est pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux, la commission demande une assemblée du Sénat, qui est convoqué par le président et qui rend, s'il y a lieu, la déclaration suivante : « Il y a de fortes présomptions que N... est détenu arbitrairement. »

Jusqu'ici, tout se passe comme dans la constitution française. Mais, avec celle-ci, il y avait un aboutissement en Haute-Cour, car, d'après l'article 112, le Corps législatif dénonce les ministres ou agents de l'autorité lorsqu'il y a eu, de la part du Sénat, déclaration de détention arbitraire présumée. Cet aboutissement était même obligatoire, car le texte disait *dénonce* et non *peut dénoncer*. La Constitution de Bayonne dit simplement que le président porte au roi la délibération motivée du Sénat. Cette délibération est examinée, d'après les ordres du roi, par une commission composée des présidents de section du Conseil d'État et de cinq membres du Conseil de Castille. C'est tout. La liberté du monarque n'est en rien liée.

Il y a encore, à l'instar des institutions françaises, une commission sénatoriale de la liberté de la presse. La procédure est également calquée sur les textes de floréal, avec les mêmes modifications que pour la commission de la liberté individuelle.

Enfin, le Sénat peut prononcer des annulations pour inconstitutionnalité. Mais il ne peut le faire que sur la demande du roi ! Article 51 :

« Les opérations, soit des assemblées d'élection pour la nomination des députés des provinces, soit des corps municipaux pour la nomination des députés des villes ne peuvent être annulées pour cause d'inconstitutionnalité que par le Sénat, délibérant sur la proposition du roi. » Les constitutions françaises n'avaient pas osé pousser le trompe-l'œil aussi loin !

Par ailleurs, la Constitution de Bayonne mettait en œuvre, pour la nomination des Cortès, des idées qui rappellent beaucoup la Constitution de Naples. Elle se fondait aussi sur le principe d'une certaine représentation corporative.

Elle non plus, la Constitution de Bayonne ne fut jamais appliquée, puisque Napoléon se considéra en Espagne comme investi, en raison de l'occupation militaire, d'un pouvoir absolu et réduisit son frère Joseph au rôle d'acolyte mélancolique et impuissant.

Si le travestissement presque burlesque imposé aux conceptions de Sieyès n'engendre aucun résultat politique, le plan qui avait été conçu n'en est pas moins significatif. Tout continuait à se passer comme si Sieyès eût livré les armes de son arsenal libéral aux chercheurs d'aventures et de coups de force (1).

Est-il surprenant dès lors que son nom ait souffert d'un si long discrédit ? Cherchons maintenant sa trace dans les œuvres des écrivains politiques. Il y a eu en France, au XIX^e siècle, une grande et glorieuse école, dite libérale, où plusieurs générations ont reconnu leurs maîtres. Sieyès aurait dû être considéré par elle comme un grand précurseur, comme le grand précurseur, dont on commente pieusement et dont on approfondit la doctrine. Nous allons voir au contraire qu'elle ose à peine parler de lui. Même après sa mort, son influence sera demeurée souterraine.

CHAPITRE III

SIEYÈS ET LES ÉCRIVAINS POLITIQUES

LES théoriciens français de la liberté, réduits au silence sous le Premier Empire, ont retrouvé à la chute de Napoléon l'aisance de leurs mouvements et de leurs doctrines. Mais, réprouvant les erreurs de la Révolution, constatant que celle-ci s'était abîmée dans le césarisme, ils cherchent leurs modèles ailleurs. Les uns demeurent profondément attachés aux principes que la Révolution a fait triompher dans l'ordre civil. Les autres les acceptent. Tous se détournent des institutions politiques de cette époque orageuse. Nul ne songe à construire un système constitutionnel authentiquement et exclusivement français. Nul ne rêve d'une diffusion universelle de principes fondés sur la seule raison. On va au plus pressé, au plus pratique, au plus utile. L'exemple s'offre d'une grande nation victorieuse de la France et qui a su mieux qu'elle allier la liberté à l'ordre, parce qu'elle bénéficie d'une plus ancienne expérience. Cet exemple, il faut l'imiter. Un vent d'anglomanie souffle en tempête (1), se déploie à travers une floraison de brochures parues dans la période qui précède, accompagne et suit l'élaboration de la Charte. Il enveloppe et réconcilie dans la recherche d'un même équilibre des hommes aussi différents que Benjamin Constant et Chateaubriand, celui-ci victime, réelle ou prétendue, en tout cas adversaire de la Révolution, celui-là approbateur intermittent, parfois censeur sévère, de ses actes, mais pénétré au fond des idées de 1789. « Je n'ai point cherché l'originalité, dit Benjamin Constant dans la préface de ses *Réflexions sur les constitutions* : je ne me suis, sur beaucoup de points, écarté en rien de la Constitution anglaise ; j'ai plutôt expliqué pourquoi ce qui existait en Angleterre était bon que je n'ai proposé quelque chose de nouveau. » Chateaubriand, qui ne cite pas moins la pratique britannique, croit devoir s'en excuser en expliquant qu'il ne s'agit pas de se faire Anglais ; l'Angleterre a simplement devancé l'Europe d'un peu plus d'un siècle dans la voie de la monarchie modérée.

Un grand courant part de là, qui s'étendra jusqu'à la fin du siècle. Les hommes de la Restauration, les hommes de la Monarchie de

Juillet ont vécu dans le culte des institutions britanniques; ils se sont efforcés de les acclimater en France. Après l'éclipse de la Seconde République et du Second Empire, cette tradition réapparaît dans les institutions. Elle était toujours demeurée vivante dans les esprits. Les auteurs de textes de 1875 et ceux qui les avaient inspirés ont considéré comme un malheur les déviations subies par le régime constitutionnel de 1848 à 1870; et on peut dire que tout leur effort a tendu à restaurer en France un parlementarisme à l'anglaise, ou qu'ils croyaient tel. Leur religion des institutions britanniques était si forte qu'ils invoquaient à tout moment l'exemple de ce qui se passait outre-Manche. En 1877, le duc Albert de Broglie vivait dans le souvenir de Pitt à la recherche d'une majorité.

Ce courant contredit les préférences, les partis pris, les préjugés de Sieyès. Il semble que ce dernier, en plusieurs passages de son œuvre, notamment dans le *Tiers*, ait prévu ce divorce de deux orientations intellectuelles. Il semble qu'il en ait souligné l'importance. En ce temps déjà, la question se posait. Mais elle devait prendre ultérieurement plus de force. Dans les Assemblées de la Révolution, Sieyès avait triomphé sans trop de peine des anglicisants; et la tendance à imiter les institutions britanniques s'était vite effacée. En 1814-1815, il assiste à la déroute définitive de ses conceptions politiques, car la réédition partielle qu'en fera le Second Empire ne saurait être considérée comme une revanche; et Sieyès, s'il eût vécu à cette époque, ne se fût fait sur ce point aucune illusion.

Cependant, il n'y a pas que les organes constitutionnels. Il y a les principes sur lesquels ils reposent et qu'ils n'ont d'autre rôle que de servir. A cet égard, l'école libérale du XIX^e siècle est en pleine harmonie avec Sieyès. De Benjamin Constant à Prévost-Paradol et à Laboulaye, en passant par Rossi et par le duc Victor de Broglie, tous sont des individualistes, tous ont le même dieu que Sieyès : la liberté, sauf à en assurer le culte par des voies différentes. Vont-ils au moins reconnaître ce que la pensée française doit au grand précurseur?

Benjamin Constant a longuement connu Sieyès. Il a été à certains moments son ami, quelquefois son client. Ils ont eu souvent les mêmes pensées, les mêmes buts. Ils ont partagé à l'égard de certains événements les mêmes réactions. Or, en 1818, Benjamin Constant publie un *Cours de politique constitutionnelle* en quatre volumes, qu'il présente comme une sorte de somme sur le gouvernement représentatif. Le nom de Sieyès n'y est même pas cité! Appelé à distinguer le pouvoir royal du pouvoir exécutif, Benjamin Constant invoque l'autorité de Clermont-Tonnerre. Il aurait pu se rappeler en la circonstance l'opposition du 2 thermidor entre l'Exécutif et le Gouvernement. Mais trop grande est sa prudence pour qu'il s'abrite derrière un nom aussi décrié que celui de Sieyès. Cependant, les principes généraux qu'il expose sur la représentation sont les mêmes que ceux du grand constituant. La ressemblance n'est voilée ni par la différence des institutions

dans lesquelles ces principes se réalisent, ni même par certaines divergences de détail (Benjamin Constant prend par exemple parti en faveur du renouvellement intégral des Assemblées). On trouve, en revanche, chez ce même auteur une violente diatribe contre le système des listes de notabilité de l'an VIII (1).

Ce qui caractérise tous les écrivains politiques de cette époque, c'est, outre leur amour passionné pour le régime représentatif, l'idée qu'il n'y a pas de souveraineté illimitée appartenant à une autorité quelle qu'elle soit. La thèse que Sieyès avait prématurément défendue avec éclat dans le *Discours du 2 thermidor* triomphe de toutes parts. Benjamin Constant proclame que la souveraineté du peuple n'est pas illimitée, qu'elle est circonscrite dans les bornes que lui tracent la justice et les droits des individus (2). Les doctrinaires proclamaient la souveraineté de la raison : Royer-Collard en appelait « de la souveraineté du peuple à une autre souveraineté, la seule qui mérite ce nom, souveraineté supérieure aux peuples comme aux rois, souveraineté immuable et éternelle comme son auteur, je veux dire la souveraineté de la raison, seul législateur véritable de l'humanité » (3). Guizot affirmait de même que « la souveraineté de droit n'appartient à personne, parce que la connaissance pleine et continue, l'application fixe et imperturbable de la justice et de la raison n'appartiennent pas à notre nature imparfaite » (4). Le gouvernement représentatif reposait précisément pour lui sur cette vérité. En rattachant le principe à la formule de Pascal : *la multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion; l'unité qui n'est pas multitude est tyrannie*, Guizot écrivait ces lignes où l'on retrouve un écho du *Discours du 2 thermidor* : « C'est l'expression la plus belle et la définition la plus précise du gouvernement représentatif. La multitude, c'est la société : l'unité, c'est la vérité, c'est l'ensemble des lois de justice et de raison qui doivent gouverner la société. Si la société reste à l'état de multitude, si les volontés isolées ne se réunissent pas sous l'empire de règles communes, si elles ne reconnaissent pas également la justice et la raison, si elles ne se réduisent pas elles-mêmes à l'unité, il n'y a pas société, il y a confusion. L'unité qui n'est pas sortie du sein de la multitude, qui lui a été violemment imposée par un ou plusieurs, n'importe le nombre, en vertu d'un droit à eux personnel, est une unité fausse et arbitraire; c'est la tyrannie. Le but du gouvernement représentatif est d'empêcher à la fois la tyrannie et la confusion, de ramener la multitude à l'unité en la provoquant à la reconnaître et à l'accepter elle-même. » Ailleurs, Guizot définit la représentation comme « un procédé naturel pour extraire du sein de la société la raison publique qui seule a droit de la gouverner (5) ».

Le *Cours de droit constitutionnel* professé par Rossi à l'époque de la Monarchie de Juillet passe également Sieyès sous silence. Cette première systématisation du droit public issu de la Révolution française est cependant pleine de sa pensée. Il arrive même à Rossi de

définir en une phrase, par ses principes et par sa force d'expansion, le régime que Sieyès a tant contribué à édifier. « Ainsi, je le répète, c'est un principe véritablement français, c'est une nouveauté véritable dans l'organisation des États que cette organisation sociale fondée sur les deux bases de l'égalité civile et de l'unité nationale ; c'est la France qui l'a proclamée et c'est sur l'exemple de la France que le monde entier entrera dans la pratique de ce système (1). » Il y a d'autre part une distinction ou une opposition à laquelle Rossi attache beaucoup d'importance, puisqu'il fonde sur elle tout le plan de son cours, qu'il va contribuer à rendre classique et qui vient en droite ligne de l'*Exposition raisonnée* : c'est celle des droits publics et des droits politiques, les seconds n'étant que des instruments au service des premiers et ne comportant pas nécessairement la même diffusion. « Les droits publics sont la chose, les droits politiques sont la garantie. Les seconds, au contraire des premiers, supposent toujours une condition de capacité (2). » Mais, ici comme ailleurs, Rossi s'abstient de mentionner sa source.

Le duc Victor de Broglie, dans ses *Vues sur le gouvernement de la France*, ouvrage écrit vers le milieu du Second Empire, et qui a exercé tant d'influence sur les auteurs de la Constitution de 1875, ne cite qu'une fois le nom de Sieyès, pour rapporter un mot admiratif (et sans doute apocryphe) de ce dernier à l'égard de Napoléon. Quant à Prévost-Paradol, dont la *France nouvelle* fut aussi pour les libéraux de l'Assemblée nationale une sorte de bible, il ne parle pas plus de Sieyès que si le grand doctrinaire de la Révolution n'avait jamais existé. Et Laboulaye ne paraît se souvenir de lui épisodiquement que pour cribler de flèches sa théorie initiale du pouvoir constituant. — De tous côtés même indifférence ou même ingratitude.

Dans leurs heures d'abandon pourtant, en dehors de leurs ouvrages dogmatiques, il arrivait aux grands libéraux de rendre hommage à Sieyès et de souligner l'étendue de son action. Rien n'est plus instructif à cet égard que deux articles oubliés de Benjamin Constant, parus dans la *Revue de Paris*, réédités au lendemain de la guerre dans la *Révolution française* (3). Nous sommes en 1830 ; Benjamin Constant égrène des souvenirs à l'occasion d'un ouvrage récemment paru sur Napoléon. Il insiste sur le rôle décisif de Sieyès, qui fut « le véritable auteur du 18 brumaire ». Sur le plan historique, il atteste la pureté de ses intentions : Sieyès, tourmenté de perfection constitutionnelle, a pensé entraîner dans le même culte « une autre intelligence non moins étonnante ». Il s'est trompé. Il a beaucoup nui à la liberté qu'il voulait servir ; mais « le crime n'est jamais que dans la volonté ». Sur le plan de la pensée, Sieyès n'en reste pas moins « l'un des écrivains les plus profonds, l'une des têtes les plus fortes, l'une des puissances les plus énergiques qui aient agi sur notre siècle ».

Et Benjamin Constant ne s'en tient pas à ces éloges académiques. Il montre les points sur lesquels l'influence de l'abbé a été déterminante.

Le plus important, bien que, dans son développement à bâtons rompus, l'auteur ne l'énumère qu'après d'autres, est certainement à ses yeux la limitation de la souveraineté. C'est à Sieyès que l'on doit ce principe « le plus nécessaire à reconnaître dans toute organisation politique ». « Il y avait du courage à le proclamer au sein de la Convention. » Dans le domaine de l'organisation constitutionnelle, Sieyès n'a pas été un moindre éducateur. Benjamin Constant lui sait gré d'avoir affirmé l'irresponsabilité nécessaire de la magistrature suprême et préparé ainsi la monarchie parlementaire (que la Troisième République ne fera qu'imiter). « Il a, le premier en France, établi et prouvé que le chef placé au haut de la hiérarchie politique devait choisir mais non gouverner. Son Grand Électeur, à quelques subtilités près, dont on s'est emparé pour rendre sa théorie ridicule, est le type exact et utile d'un roi tel qu'on doit le désirer. Choisir est sa fonction, renvoyer est son droit. S'il sort de cette sphère pour agir lui-même, il abjure sa nature et trouble l'État, en compromettant sa propre inviolabilité. » Il n'est pas jusqu'à l'ostracisme de Sieyès dont Benjamin Constant n'explique les raisons et ne mette en lumière les avantages. Il ne lui échappe pas en effet que l'absorption signifie une mise en jeu de la responsabilité politique, de cette responsabilité que Benjamin Constant lui-même a tant contribué à introduire dans nos institutions et qui n'est qu'une atténuation heureuse de la responsabilité pénale. L'absorption est une institution savante, compliquée, mais juste. « Une autre conception fort ingénieuse, à laquelle on reviendra tôt ou tard, est celle de reléguer dans un corps élevé en dignité, mais revêtu d'une autorité plus abstraite qu'active... les dépositaires du gouvernement proprement dit, ceux qu'aujourd'hui nous nommons les ministres, quand leurs actes sont irréguliers ou leurs intentions suspectes. On évite ainsi de placer des hommes ambitieux, entourés nécessairement d'une clientèle, entre le pouvoir et l'échafaud.... La liberté gagne toujours à des formes douces. » Benjamin Constant voit d'ailleurs dans la pairie une « maison de refuge des hommes puissants disgraciés ». S'il écrivait de nos jours, peut-être songerait-il à confier le même rôle au Sénat. Celui-ci ne le joue-t-il pas quelquefois en fait ?

L'orientation anglaise que notre régime politique a été amené à prendre, et qu'il n'a adoptée qu'en la dénaturant, n'a donc pas fait perdre de vue à tous nos écrivains politiques les points de contact qui existent entre la machinerie constitutionnelle de la France moderne et celle de Sieyès. Tel a été au moins le cas pour un contemporain de l'abbé qui avait vécu ses préoccupations et analysé ses procédés au jour le jour. Mais il ne faut pas demander beaucoup à la postérité : celle-ci n'a pas séparé le théoricien de l'homme politique ; et les hommes politiques ne se jugent que par le succès.

Oublié en France, comment Sieyès aurait-il pu connaître des revanches au-dehors ?

Les pays où sa renommée avait le plus pénétré étaient incontestablement les pays de langue allemande. Il y avait trouvé traducteurs et zéloteurs. Il paraît avoir eu de vagues relations épistolaires avec Kant, dont il projetait, vers 1796, de faire connaître le système en France (1). D'une manière générale, il a été en Allemagne le mieux vu, ou le moins mal vu, parmi les hommes de la Révolution. Mais qu'est-il resté de tout cela ?

Encore est-ce lui qui aurait consulté Kant et non Kant qui l'aurait consulté. Sieyès aurait écrit au philosophe de Königsberg, peu de temps après thermidor, pour lui demander ses lumières en matière constitutionnelle. Barni l'affirme, d'après des témoignages qui semblent sérieux, bien qu'une pareille démarche, faite par Sieyès, ne laisse pas de surprendre. Kant aurait évité de répondre : une lettre publiée sous son nom et contenant une violente diatribe contre la Révolution est apocryphe (2). Un autre auteur représente Sieyès recevant à la Convention un résumé en latin de la doctrine kantienne (3).

Certaines affinités sont indéniables. Kant reprend même la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs (4). Dans l'ensemble, le kantisme est centré sur la liberté morale comme le système de Sieyès est centré sur l'autonomie de l'individu. Kant a été dans une certaine mesure un philosophe de l'*Aufklärung* comme Sieyès a été le prophète de la raison.

Mais dans les conclusions politiques, qui seules comptent ici, quelle opposition ! Kant recommande la soumission au prince. On doit obéir au pouvoir législatif existant, quelle qu'en soit l'origine. Les autorités établies sont inviolables. Si le peuple a des droits sur le souverain, ces droits ne sont assortis d'aucune contrainte. Les commentateurs les plus favorables de la pensée kantienne ne voient aucun moyen d'échapper dans ce système au despotisme, même si ce despotisme est en contradiction avec une doctrine du droit que Kant a fondée sur la liberté (5). La vérité est que, chez Kant, l'idée de liberté demeure purement intérieure ; elle ne sort pas du domaine de la conscience. Le libéralisme politique ne peut trouver dans sa doctrine aucun point d'appui.

Pourtant, l'idée de liberté, même lorsqu'elle ne s'extériorise pas, tend à le faire. La liberté est une idée-force. Elle est un principe de conduite susceptible de dessiner des effets au-dehors, encore que ces effets ne soient pas d'ordre juridique. A cet égard, la philosophie de Kant, qui n'atteint pas le droit, rejoint la philosophie de Sieyès, dans la mesure où celle-ci le dépasse, car il y a chez Sieyès une part de dialectique métajuridique. Toutes les règles constitutionnelles sont suspendues au mythe de l'unité nationale, postulat indémontrable, mais fiction utile, ressource pragmatique suprême qui anime l'ensemble des institutions.

Il résulte de là des manières de raisonner communes aux deux auteurs, malgré la différence des problèmes envisagés, malgré l'hété-

rogénéité absolue de leurs langues respectives. A propos de la paix perpétuelle, Kant dit par exemple que cette idée, irréalisable en soi, doit être tenue néanmoins pour une idée pratique impliquant un commandement absolu. La raison proclame qu'il ne doit pas y avoir de guerre; nous ne sommes pas obligés de croire qu'il en sera ainsi dans l'avenir; mais nous sommes obligés d'agir comme s'il devait en être ainsi et par là de réaliser au moins des approximations successives de cet idéal (1). — De même, chez Sieyès, la législature représente la Nation, abstraction faite de tous les intérêts égoïstes, de tous les vœux particuliers formés par des individus, par des corporations, par des sectes, par des partis. Qu'est-ce à dire? Sieyès pense-t-il réellement que cette entité nationale existe? Ne sait-il pas que l'intérêt général n'est nulle part? Ignore-t-il que les députés figurent, dans la réalité des choses, non pas l'unité du pays mais son morcellement, non pas une harmonie miraculeuse, mais la cacophonie de préoccupations disparates et de désirs contradictoires? Seulement, si cette unité n'existe pas, si elle est même insusceptible d'exister jamais, il faut croire néanmoins et affirmer qu'elle existe, pour s'en approcher. Cela, Sieyès ne le dit pas positivement comme Kant le dit pour sa paix perpétuelle. N'est-ce point cependant le ressort secret de toute sa doctrine?

Mais nous voici bien loin des institutions positives. On connaît, dans ce domaine, la réserve et la prudence de Kant. Ses successeurs seront plus loin de Sieyès encore. Ils tourneront délibérément le dos à la liberté. Tout au long du XIX^e siècle, de génération en génération, ils construiront, philosophes, juristes, hommes politiques, une doctrine de l'État et de sa puissance qui réduit les droits individuels à de simples reflets.

Cette tradition nationale n'a subi que de courtes éclipses, dues à des contagions étrangères. De loin en loin, se manifeste comme un timide écho de la Révolution française. Le représentant le plus marquant de cette tendance est Rotteck, dont le principal ouvrage porte le titre caractéristique *Lehrbuch des Vernunftrechts*. Ces quatre volumes, dont la publication s'échelonne à partir de 1829, portent la marque évidente de l'inspiration française. Aussi ont-ils été l'objet en Allemagne des sarcasmes les plus méprisants. Treitschke en particulier ne leur ménage pas son dédain (2). Rotteck traduisait dans l'Allemagne du Sud le libéralisme de la bourgeoisie éclairée. Il voyait dans son droit rationnel l'expression du sens commun, indépendante de toute philosophie juridique et susceptible de s'encadrer dans toutes (3). Ainsi il laissait la porte ouverte à toutes les adaptations et ne heurtait aucune préférence métaphysique. Mais, sur le plan où il se plaçait, et encore qu'il atténuât, comme le dit Treitschke (4), la doctrine du contrat social par certains concepts empruntés au droit monarchique, il formulait des doctrines manifestement incompatibles avec les traditions politiques allemandes. L'idée de liberté était au centre de son système; et il proclamait que notre époque est l'époque des constitutions, dont

il se faisait la même idée que les Français du XVIII^e siècle finissant. Une bonne constitution devait assurer, d'après lui, le règne de la volonté générale. Il dirigeait contre la noblesse et les privilèges des critiques qui rappelaient beaucoup celles de Sieyès. « Une constitution, disait-il, est une loi qui ne doit prendre en considération que l'intérêt général, à l'exclusion de tous les intérêts particuliers; le pouvoir dans l'État n'est pas un bien privé (1) ». Certaines ressemblances précises avec Sieyès sont à relever dans le vocabulaire de Rotteck. C'est ainsi qu'il parle de constitution *républicaine ou polycratique* (2), ce qui évoque le souvenir de la polémique avec Paine. On retrouve également chez lui la distinction des citoyens passifs et des citoyens actifs (3).

Pourtant, le nom de Sieyès n'est pas cité par Rotteck, bien que Treitschke l'évoque à son sujet. Le libéralisme allemand n'a pas marqué beaucoup plus de reconnaissance que le libéralisme français à l'auteur du *Tiers État*. Tout au plus pourrait-on citer une sorte de *compendium* des principaux écrits de Sieyès paru en 1843 à Darmstadt sous le titre *Immanuel Sieyès' Theorie der Volksvertretung in der constitutionellen Monarchie, nach dessen politischen Schriften dargestellt, von Dr Karl Riedel*.

Chose curieuse, sur le terrain scientifique pur, les Allemands ont parfois reconnu la paternité de Sieyès en ce qui concerne la théorie de la représentation. Mais ce fut pour construire sur ces bases une doctrine bien différente de celle du maître. On relève chez Rieker (4), l'un des légistes de l'Empire allemand, une tentative pour utiliser les idées de Sieyès dans un sens que celui-ci n'avait certes pas prévu. Rieker rattache toute la conception moderne de la représentation politique à Sieyès, qui en est à ses yeux le créateur. Le point central est qu'il n'y a de représentation que de la nation entière, Sieyès ayant définitivement éliminé le régime des classes à intérêts distincts, le régime des anciens États. Mais la conséquence que Rieker en tire, c'est que l'existence ou la non-existence d'un lien électoral entre le représentant et le représenté est une chose en soi indifférente. Un organe non issu de l'élection peut représenter la Nation aussi bien qu'un organe élu. Et Rieker, interprétant la doctrine en fonction des tendances germaniques de son époque, aboutit même à cette conclusion que le meilleur représentant, le seul véritable peut-être, c'est le monarque. Ainsi Rieker s'inscrit en faux contre les théories de Rotteck, d'après lequel le monarque n'est qu'un organe artificiel de la volonté générale, la représentation populaire en étant seule l'organe naturel. Tout au plus consentirait-il à construire lui-même la représentation populaire comme l'expression de l'ensemble des sujets, au consentement desquels le roi serait lié pour l'émission de certains actes. Encore cette construction serait-elle à ses yeux vicieuse, parce que la collectivité des sujets n'est pas une personne juridique. Finalement, il ne voit dans la représentation populaire qu'une fiction et il en donne la définition suivante : « Elle est un collège formé de sujets qui, grâce à une fiction légale, est

considéré comme l'ensemble des sujets et à l'approbation duquel la Couronne est liée pour certains actes constitutionnellement définis. » C'est une fiction « consolante », dit Rieker ; et elle est moins absurde, après tout, que celle de la volonté générale.

Il est clair que, sous couleur d'interprétation juridique, nous sommes ici complètement sortis du cercle d'idées politiques dans lequel se déployait la pensée de Sieyès. Rieker a beau jeu pour montrer que vider la théorie de la représentation de toute idée de souveraineté populaire est la seule manière de l'adapter aux traditions allemandes, selon lesquelles le principe monarchique demeure très fort : pour ne l'avoir pas fait, des hommes comme Rotteck se sont, d'après lui, égarés dans une fausse voie. En réalité, il tourne le dos à l'inspiration de Sieyès. Au bout de ses développements, on n'aperçoit que les théories propres au Reich bismarckien — qui déjà s'étaient infiltrées dans l'Italie d'avant-guerre. Dans cette perspective, il y a tendance constante à résorber la représentation du peuple par ses élus dans la représentation de l'État par ses organes. On aboutit précisément à la théorie de l'organe, qui supprime toute représentation véritable. L'État, selon Laband, est le seul titulaire de la puissance. Les membres du Reichstag ne représentent personne. Leurs pouvoirs ne sont pas dérivés d'un autre sujet de droit ; ils reposent directement sur la constitution de l'Empire (1). Les théories des jurisconsultes allemands avaient été vulgarisées au-delà des Alpes par Orlando ; et un auteur italien, Miceli, écrivait dans son livre sur la représentation politique que la représentation n'est qu'« une manière d'organiser un des pouvoirs de l'État » (2).

Nous entrerions donc ici dans le domaine des constructions juridiques dont l'inspiration est diamétralement opposée à celle de Sieyès. Aussi bien s'agit-il de civilisations plus ou moins pénétrées de traditions différentes. Mais, dans le cadre français classique, les conclusions ne seront-elles pas autres ? Et ces conclusions ne vaudront-elles pas jusqu'à un certain point pour l'ensemble des démocraties libérales ?

Dans maint système germanique du reste, il ne serait pas impossible de découvrir, avec Carré de Malberg, des matériaux qui viennent de l'Assemblée constituante et en particulier de Sieyès. Lorsque celui-ci déclare que le peuple ou la nation ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale, cela ne signifie-t-il pas que la législature n'est pas l'interprète d'une volonté nationale préexistante et formée en dehors d'elle, mais un organe de formation de cette volonté ? Seulement ces matériaux ont été utilisés en Allemagne et ailleurs à de tout autres fins que celles de Sieyès et des Constituants.

Quoi qu'il en soit, c'est maintenant vers les continuateurs directs — conscients ou inconscients — de Sieyès qu'il faut nous retourner.

CHAPITRE IV

SIEYÈS ET LA DOCTRINE MODERNE DU DROIT PUBLIC

Si Sieyès a été volontiers passé sous silence par les grands écrivains libéraux, en revanche sa pensée, plus ou moins démarquée, a pénétré tout le droit public français. Nos institutions, si différentes à tant d'égards de celles que Sieyès avait envisagées, sont revêtues d'une sorte de glose anonyme où l'inspiration du grand constituant a sa part. Seuls, d'ailleurs, les organes ont changé de structure. Les principes sont demeurés les mêmes. Il n'est donc pas étonnant que l'influence ne soit pas éteinte de celui qui les avait le premier systématisés. Mais Sieyès n'est pas cité aussi souvent qu'il conviendrait : son nom demeure entouré d'un halo de méfiance ; ses œuvres restent peu pratiquées par le contact direct.

Nous n'étudierons ici que le droit public positif, réservant pour des chapitres ultérieurs celles des aspirations de la doctrine où l'on retrouve un écho des idées de Sieyès, ainsi que la parenté ou l'opposition de quelques philosophies juridiques actuelles avec la sienne.

Il est quatre domaines où nous pouvons chercher à suivre la trace de Sieyès : 1^o la théorie des droits individuels et de la souveraineté nationale ; 2^o la théorie de la représentation ; 3^o la théorie du pouvoir constituant et de la revision constitutionnelle ; 4^o la théorie de l'administration et du service public.

SECTION 1

LA THÉORIE DES DROITS INDIVIDUELS ET DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

L'idée qu'il existe des droits de l'individu antérieurs et supérieurs à toute autorité politique et que celle-ci a pour objet de maintenir n'a pas cessé de former le centre de la doctrine française classique. Elle s'exprime avec éclat dans le livre déjà ancien de Beudant, *Le droit individuel et l'État*. Esmein affirme de même que la source de tout droit est dans l'individu, parce que lui seul est un être réel, libre et responsable. En droit et en raison, c'est pour lui que fonctionne la société politique. Esmein cite expressément, pour s'y rallier, la formule de Sieyès : « La fin de tout l'établissement public est la liberté individuelle. » Les sociétés politiques ne sont pas pour lui des êtres réels et n'ont pas de droits propres. Ce sont seulement « des formations naturelles et des organismes nécessaires qui évoluent en vertu de lois partiellement fatales ». Les individus qui les composent sont au contraire des êtres qui peuvent librement diriger leurs actes, sauf à voir leur effort se briser s'ils se heurtent à une force naturelle (1). — A des variantes près, tous les commentateurs de notre droit positif tiennent le même langage, imposé par les textes et par la tradition. Qu'ils considèrent ou non la Déclaration des Droits de l'Homme comme étant encore en vigueur, tous pensent que l'autorité de l'État se trouve limitée par les prérogatives essentielles des individus. Si ce système peut se réclamer de nombreuses autorités révolutionnaires, nul ne contestera que Sieyès ne l'ait mis, plus que quiconque, en valeur.

En face de ces droits individuels, quelle sera la situation exacte de l'autorité politique ? C'est ici qu'intervient le principe, considéré lui aussi comme classique, mais moins universellement admis, de la souveraineté nationale. Ce principe correspond à ce que nous avons appelé chez Sieyès le principe de l'unité nationale, support de la représentation et de toute vie constitutionnelle. Sieyès reculait devant le terme de souveraineté, parce qu'il proscrivait l'idée d'un pouvoir illimité appartenant au peuple, parce qu'il ne voulait pas anéantir les individus au profit de la Nation. Ainsi il échappait au reproche que l'on a parfois adressé à la théorie de la souveraineté natio-

nale, d'être dangereuse pour la liberté dans la mesure où s'y rattache une idée d'omnipotence et d'infailibilité du pouvoir politique (1). Mais la différence n'est que dans les mots, car les théoriciens français de la souveraineté nationale ont été presque tous des libéraux qui n'entendaient nullement sacrifier l'individu à l'État ou à ceux qui le représentent. La critique ne peut viser que certaines déformations politiques du principe.

Sous sa forme la plus générale et la plus indéterminée, le principe de la souveraineté nationale se ramène à cette idée que l'autorité politique, chez un peuple, réside dans l'ensemble de la Nation. Toutes nos constitutions, sauf celle de 1814, s'en sont inspirées. Nul doute qu'il ne soit encore à la base du droit public français, bien qu'on n'ait pas jugé à propos de le réaffirmer en 1875. Nulle part il n'a été formulé d'une manière aussi nette — après l'exposé des droits individuels, qui sont primordiaux — que dans la Constitution de 1791 (tit. III, art. 1).

Mais, en elle-même, l'idée d'une souveraineté — disons d'une autorité politique — appartenant à l'ensemble de la Nation peut être interprétée de deux manières. On peut imaginer qu'elle appartienne divisément aux citoyens qui composent la Nation, de telle sorte que chacun d'eux en détienne une parcelle. On peut aussi la placer dans la Nation elle-même, considérée comme un corps distinct de ses membres, si bien qu'aucun individu ne soit apte à s'en approprier la moindre fraction. La doctrine française s'est constamment orientée vers la seconde solution, la seule rationnelle à ses yeux ; l'autre ne constituerait que la souveraineté du peuple, par opposition à la souveraineté nationale. C'est du reste ce qui se dégage à l'évidence de la Constitution de 1791 : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation.... » Mais c'est précisément ce qu'avait développé Sieyès.

Dans le *Discours du 2 thermidor*, un passage ouvre à cet égard de vastes perspectives : « ... Les véritables rapports d'une constitution politique sont avec la Nation qui reste, plutôt qu'avec telle génération qui passe, avec les besoins de la nature humaine, communs à tous, plutôt qu'avec des différences individuelles. » On y trouve déjà l'idée de l'autorité appartenant à la Nation, entité séparée des individus qui y coexistent à un moment donné et des générations qui s'y succèdent. Tel est le langage que tiennent des hommes comme Esmein et Carré de Malberg. La souveraineté est conçue comme un droit propre appartenant à la Nation et ne pouvant appartenir à aucun de ses membres passagers. La souveraineté, dit Esmein, appartient en réalité à la Nation elle-même, distincte des individus, comprenant le développement des générations successives (2). Elle est le fait, non des citoyens envisagés *ut singuli*, mais de la collectivité unifiée qu'ils constituent.

Pour saisir la formation de cette doctrine, il faut se référer au chapitre V du *Tiers État*. Sieyès y explique que la volonté commune, qui est la création essentielle de l'état social, bien qu'elle ne soit formée que de volontés individuelles préexistantes, renferme des éléments nouveaux

et irréductibles à ses parties composantes elles-mêmes : ce n'est pas un mélange ; c'est une combinaison. En tout cas, elle est toujours légale ; elle est la loi elle-même ; avant elle et au-dessus d'elle, il n'y a que le droit naturel. Tout émane de la Nation, soit directement sous la forme de lois fondamentales, soit indirectement, par l'intermédiaire de la constitution.

Ainsi la Nation, considérée comme un simple fait, est la source de tout droit ; et sa volonté trouve son expression originale et adéquate dans le pouvoir constituant. La Nation est un événement extrajuridique, antéjuridique. L'État se construit sur la Nation par l'acte constitutionnel. En ce sens, l'État est la personnification juridique de la Nation, comme l'enseigne la doctrine classique du droit constitutionnel français. Certes, Sieyès emploie, pour analyser le passage de l'état de nature à l'état social, le terme de contrat, qui était usuel dans la langue de son temps. « Point d'association légitime, dit-il, dans l'*Exposition raisonnée*, si elle ne s'établit sur un contrat réciproque, volontaire et libre de la part des associés (1). » C'est que, pour lui, s'il n'y a pas de loi positive avant la constitution, il y a tout au moins des lois naturelles, dans le cadre desquelles l'idée de contrat peut se concevoir. Mais il n'en est pas moins vrai que le droit positif ne commence qu'avec la constitution et qu'il est vain de lui chercher, antérieurement à ce pacte solennel, un fondement qui ne lui soit pas totalement hétérogène.

« Tous les pouvoirs publics viennent du peuple et n'ont pour objet quel'intérêt du peuple (2) », c'est sous cette forme modeste que s'exprime dans l'*Exposition raisonnée* le principe de la souveraineté nationale (peuple et nation étant pris ici par Sieyès comme synonyme). — Esmein emploie un langage presque identique : « ... La puissance publique, dit-il, et le gouvernement qui l'exerce n'existent que dans l'intérêt de tous les membres qui composent la Nation (3). » Et le même auteur déclare dans un autre passage que la souveraineté nationale est fondée sur le droit des individus (4).

Affirmer la souveraineté nationale, c'est proclamer en effet qu'en dehors de l'ensemble des citoyens, il n'y a aucun droit, il n'y a aucun intérêt légitime. La théorie est liée par là à la reconnaissance des droits individuels ; loin d'être contraire à ces droits, elle ne peut que les consolider et en garantir l'harmonie.

Mais le pouvoir politique dont elle se sert à cet effet est d'une autre nature que les droits individuels. Bien que tirant sa source des individus et ne pouvant la tirer d'ailleurs, il les dépasse. La Constitution de 1791 disait avec raison de la souveraineté qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Sieyès s'est élevé graduellement de la conception d'un atomisme social intransigeant à une notion organique de l'autorité nationale. L'atomisme, il le professera toujours, répétant qu'il n'y a dans la société que des individus ; mais il le relègue sur le plan du droit naturel ; et il fait de la communauté nationale une réalité supra-individuelle. La preuve en

est d'ailleurs que le pouvoir constituant, traduction originale de la volonté commune, s'exprime aussi pour lui par la voie de la représentation, qui suppose bien un minimum d'organisation, un tri opéré selon certains principes entre les forces individuelles qui constituent la Nation.

On peut même dire que Sieyès a entrevu, bien que, dans l'*Exposition raisonnée*, il assimile les termes de peuple et de nation, l'antithèse qui sera dégagée plus tard entre la souveraineté du peuple et la souveraineté de la Nation, et qu'il a opté pour la seconde.

Nulle part cette antithèse n'a été marquée aussi fortement que chez Hauriou. « La Nation, dit cet auteur, c'est le groupe social pris en corps, avec toute son organisation sociale et politique, par conséquent avec ses classes dirigeantes et avec son gouvernement aussi bien qu'avec sa classe populaire ; c'est ce groupe social en tant qu'exerçant une maîtrise sur tous ses éléments composants, en vertu de cette idée qu'un tout organisé exerce une sorte de domination sur chacun de ses organes, par le principe d'ordre que contient en elle-même l'organisation. En somme, la nation est une conception corporative et organique qui implique le principe d'ordre. Le peuple ou *démos* est une conception anticorporative et inorganique, c'est une collectivité, mais où tous les rangs et toutes les classes sont confondus, où il n'y a plus d'ordre établi.... La souveraineté nationale, étant organique, est par cela même représentative, parce que les organes sont des représentants élus et que les principales manifestations de la souveraineté nationale sont relatives, soit à l'élection de ces représentants, soit au fonctionnement des assemblées délibérantes qu'ils vont constituer ; la souveraineté nationale conduit donc au gouvernement représentatif. La souveraineté du peuple est au contraire, par instinct, hostile au gouvernement représentatif et elle conduit au gouvernement direct de l'assemblée du peuple (1). » Hauriou aperçoit ainsi dans notre histoire constitutionnelle deux grands courants, qui ont alternativement triomphé l'un de l'autre, la souveraineté étant tantôt attribuée à l'universalité des citoyens, tantôt à la Nation considérée comme un corps. A la formule de la Constitution de 1791 : « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative... », il oppose celles de l'an III et de 1848 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ». « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français ». — Réserve faite de la terminologie qu'emploie parfois Hauriou, réserve faite aussi de ses préjugés contre la tradition révolutionnaire, qu'il s'efforce de voir du côté de la souveraineté populaire proprement dite, aboutissant logiquement à la démocratie césarienne et à la dérisoire institution du plébiscite, il y a dans l'opposition qu'il dessine, et qu'il accentue peut-être artificiellement, une part de vérité profonde. Mais, précisément, les idées remuées par Sieyès servent de point d'appui à cette construction, comme elles servent de point d'appui à la théorie

« organique » de la souveraineté nationale, qu'Esmein a exposée et dont Hauriou conteste seulement l'authenticité révolutionnaire.

Sieyès a, en réalité, frayé la voie à tous les commentateurs de notre droit public. Le lien établi par la Constitution de 1791, et qui subsiste encore aujourd'hui, entre l'idée de souveraineté nationale et l'idée de représentation, nul ne contestera qu'il ne l'ait marqué avant tout autre et qu'il n'y ait insisté plus que quiconque. C'est le second aspect qu'offre sa conception de l'autorité politique, le premier étant son caractère artificiel et dérivé, qui l'oppose aux droits individuels.

Carré de Malberg a montré que la signification du principe de la souveraineté nationale était essentiellement négative (1). Ce principe signifie d'abord et surtout que l'autorité n'appartient à personne, ni à un roi, ni à un autre individu, ni à une classe quelconque. La puissance exercée par les gouvernants n'est jamais entre leurs mains qu'un dépôt et ne doit servir qu'au bien de la communauté. Les gouvernants ne possèdent pas la souveraineté, ils n'en ont que l'exercice. Ils sont investis d'une simple compétence, qui correspond moins à un droit qu'à un devoir. Cette idée, qui a pénétré tout le droit public moderne, a été mise en vedette par Sieyès tout au long de son œuvre, spécialement dans l'*Exposition raisonnée*. La souveraineté nationale, c'est la négation directe de toute souveraineté politique des individus. Il ne faut donc pas la concevoir comme résidant originairement dans la personne individuelle de tous les nationaux et de chacun d'eux, comme décomposable par suite entre les membres de l'État. Lorsqu'il disait qu'une fonction publique ne peut jamais devenir la propriété d'un homme, Sieyès excluait par là même l'idée que le pouvoir de l'État pût être divisé entre tous ses membres.

Enfin, pas davantage au point de vue de son exercice le pouvoir souverain n'était remis individuellement à chacun des membres de la Nation. La conception de Sieyès n'avait pas pour corollaire la participation de tous les individus au pouvoir politique, même sous la forme élémentaire du pouvoir électoral. De même, Esmein se refuse à considérer le droit de suffrage politique comme un droit individuel attaché à la qualité de membre de la société, voire à la qualité d'être humain. Il aperçoit dans l'électeur un fonctionnaire de la souveraineté nationale, considérée comme « l'attribut indivisible et inaliénable de la Nation elle-même dans le développement continu des générations successives (2) ». Les hommes qui, à un moment donné, exercent le droit de suffrage politique, agissent donc « non en leur propre nom, mais au nom de la Nation dont ils sont les représentants ». En d'autres termes, il appartient à la constitution et à la loi de déterminer à quels individus il est préférable de confier le pouvoir de suffrage, sans que personne puisse réclamer l'exercice de ce pouvoir comme un droit. Si Esmein repousse le suffrage des femmes, qui serait une conséquence logique de la théorie contraire, on remarquera que Sieyès, favorable au fond à l'électorat féminin, ne songe pas une minute à s'appuyer

pour le défendre sur l'idée que l'électorat est un droit appartenant nécessairement à tous les membres du corps social.

Sans doute, ainsi que le remarque Esmein, il résulte du principe même de la souveraineté nationale que tous les citoyens sont naturellement appelés à exercer cette fonction fondamentale ; on ne saurait en faire de parti pris le privilège d'une certaine classe sociale. En vertu de cette idée, Esmein exclut, comme le faisait Sieyès lui-même, le régime censitaire. Mais il admet que la loi fixe pour le droit de suffrage certaines conditions, sous réserve que ces conditions soient accessibles à tous. La loi peut de même, d'après lui, « très légitimement interdire aux femmes cette fonction pour laquelle le développement historique de l'humanité a rendu fort douteuse leur capacité politique, en les faisant au contraire éminemment propres aux fonctions familiales (1) ». Elle peut substituer le suffrage indirect au suffrage direct si elle estime que la fonction électorale sera ainsi mieux remplie ; et l'auteur explique que les conditions de recrutement du Sénat français, par exemple, sont parfaitement conciliables avec le principe de la souveraineté nationale.

De là naissent précisément certaines critiques qu'on adresse volontiers au principe de la souveraineté nationale : il est inutile, dit-on, en ce qu'il ne commande pas l'adoption d'institutions constitutionnelles spéciales et ne peut servir à synthétiser l'organisation d'un régime politique : la preuve résulterait de la diversité même des constitutions qui se sont réclamées de lui.

Il s'en faut cependant, comme l'a marqué Carré de Malberg, que le principe de la souveraineté nationale n'ait aucune conséquence juridique (2). Il exclut en effet aussi bien le principe de la monarchie, au sens rigoureux du mot, que le principe de la démocratie directe. Et l'argumentation de Carré de Malberg épouse ici étroitement la pensée de Sieyès, hostile à la monarchie véritable comme au gouvernement populaire et théoricien du régime représentatif.

L'essence du régime monarchique, c'est que le roi s'y présente comme investi d'un droit propre, indépendant de la Nation. L'essence de la démocratie pure, c'est que le souverain est le peuple, les citoyens étant considérés comme ayant à l'exercice de la souveraineté un droit pré-existant à la Constitution elle-même. Au fond, l'idée est la même. Or, la théorie de la souveraineté nationale va directement à l'encontre de ces concepts. Dans un cas comme dans l'autre en effet, il y a appropriation d'un pouvoir que la théorie de la souveraineté nationale déclare insusceptible de propriété. La seule monarchie que permette ce système est un régime dans lequel le roi se trouve sous la dépendance de la Nation et chargé de la représenter, sans autres pouvoirs que ceux que la Constitution lui confère : tel était précisément le monarque de 1791, tel était aussi, bien entendu, le « monarque » envisagé par Sieyès.

Mais pas davantage la démocratie directe n'est conciliable avec la souveraineté nationale telle que Sieyès l'a comprise et telle que notre droit public la consacre. La puissance de l'État ne peut pas résider

d'une manière initiale ou suprême dans les citoyens eux-mêmes : ceux-ci ne participent à la souveraineté que sous la forme de l'électorat, et pour autant que la Constitution ou la loi les y habilite. Les individus ne peuvent pas même revendiquer à titre personnel le pouvoir constituant. Le principe de la souveraineté nationale s'oppose à ce que la puissance de la Nation se trouve localisée dans des individus quels qu'ils soient, fussent-ils la totalité des individus existant à un moment donné. La Nation est une réalité idéale qui ne s'incarne complètement dans aucune génération d'hommes. La démocratie directe, ce serait encore du pouvoir personnel. Aurait-on gagné beaucoup si l'on avait transporté du roi à la totalité des citoyens l'autorité absolue ?

En d'autres termes, le système de la souveraineté nationale, loin de supposer une consultation individuelle de tous les membres de l'État, aboutit à cette conclusion que le corps des citoyens ne peut avoir d'autre volonté que celle de ses représentants. Il conduit à un régime d'assemblées représentatives.

C'est pourquoi les théoriciens de la souveraineté nationale ont exclu en droit positif français la possibilité du referendum et autres institutions analogues. Esmein démontre longuement que ces institutions tournent le dos au génie de notre régime politique. Il s'appuie sur Sieyès lui-même pour démontrer qu'il n'y a pas lieu de faire intervenir le peuple dans la législation (1). Et Carré de Malberg, qui est au fond partisan d'institutions semi-directes, reconnaît qu'elles se concilient mal avec les principes constitutionnels qui nous régissent : il a même fourni la démonstration péremptoire de leur incompatibilité avec ces principes. Aussi peut-il parler d'un bouleversement de notre tradition représentative (2). Il n'y fait d'ailleurs appel *de lege ferenda* que sous une forme discrète et pour empêcher une déviation de la souveraineté nationale, menacée, d'après lui, par le développement sans frein de l'omnipotence parlementaire : ce serait à ses yeux un meilleur moyen de régler la division effective des pouvoirs, d'empêcher la mainmise d'un organe quelconque sur l'autorité de l'État. Hauriou, de son côté, affirme, nous venons de le voir, que la souveraineté nationale conduit à la représentation, dont il proclame la supériorité. Il se félicite que leur nombreuse population et l'étendue de leur territoire empêchent les démocraties modernes de connaître le gouvernement direct de l'assemblée du peuple autrement que sous la forme très atténuée du referendum.

Quoi qu'il en soit, nous retombons toujours sur cette idée qu'au contraire de la souveraineté du peuple, orientée vers le gouvernement direct, la souveraineté nationale est orientée vers le régime représentatif. Aussi bien la théorie de la représentation, qui est demeurée au centre de notre régime constitutionnel, va-t-elle nous fournir une occasion supplémentaire de constater la survivance effective des idées essentielles de Sieyès.

SECTION II

LA THÉORIE DE LA REPRÉSENTATION

La doctrine moderne n'a presque rien eu à ajouter à la pensée de Sieyès en ce qui concerne la théorie de la représentation. Mais elle en a pieusement conservé les éléments. Le régime représentatif prend pour elle son point de départ dans le système de la souveraineté nationale, exactement comme chez Sieyès, la représentation s'appuyait sur l'unité de la Patrie. Le droit public actuel entend seulement le mot de représentation dans un sens plus étroit que Sieyès. Ne sont pas représentants à ses yeux tous ceux qui exercent leurs pouvoirs au nom de la Nation, mais seulement ceux qui ont le pouvoir initial de vouloir pour elle. La doctrine s'est fixée sur une distinction entre le représentant et le fonctionnaire, qui est apparue au cours des débats constitutionnels de 1791, mais que Sieyès ne faisait pas.

Nulle part l'idée de représentation ne s'est exprimée avec autant de force que dans l'article souvent cité de la Constitution de 1791 (tit. III, art. 2) : « La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi. »

Cette doctrine tourne le dos à celle de Rousseau, qui déclarait la représentation incompatible avec la souveraineté populaire. Pour Rousseau, la volonté générale réside dans le peuple et ne saurait s'aliéner ni s'enchaîner. Le peuple ne peut, sans cesser d'être peuple, s'engager à vouloir ce que voudront ses représentants. Si Rousseau admet le régime électif pour des raisons de nécessité matérielle, il professe que les élus doivent voter à l'Assemblée selon les instructions impératives des électeurs et qu'ils ne peuvent rien conclure définitivement, toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée étant nulle. Mais le système de Rousseau n'a été consacré (très partiellement du reste) que par la Constitution de 1793 qui, si elle parlait d'une représentation nationale, soumettait la loi à l'approbation populaire. Tous les autres textes constitutionnels que la France a successivement adoptés se sont orientés délibérément vers le régime représentatif pur.

Les commentateurs de notre droit public ne justifient pas seulement la représentation par l'impossibilité de réunir le peuple pour lui faire

exercer directement l'autorité. Ils la fondent avant tout, comme dit Carré de Malberg, sur cette affirmation que la masse commune des citoyens ne possède ni la capacité, ni la prudence nécessaires pour discerner les mesures que peut commander l'intérêt national (1). Il faudra donc que le peuple dégage de son sein ce qu'on appelait en l'an VIII l'élite représentative. Hauriou affirme de même que le gouvernement représentatif est le moyen de conserver une élite pour manœuvrer les institutions (2). Esmein ne tient pas un autre langage. Après avoir cité le fameux passage du *Discours du 2 thermidor* sur l'excellence de la représentation, il écrit : « La grande majorité des citoyens, très capable de choisir des représentants d'après leurs opinions connues et d'orienter ainsi la législation et le gouvernement, est incapable d'apprécier les lois ou projets de loi qui lui seraient soumis. Il lui manque pour cela, comme le disait Sieyès, deux choses nécessaires, l'instruction pour comprendre ces projets et le loisir pour les étudier (3). » Le régime représentatif en un mot, dans la pensée des exégètes contemporains, repose sur une idée de sélection, sur l'utilité d'une aristocratie de lumières. Hauriou va plus loin encore et rattache la représentation à l'idée de pouvoir. Il montre comment la représentation juridique, c'est-à-dire le passage sur la tête du représenté des effets inhérents aux actes du représentant, a été liée historiquement à celle du pouvoir existant à l'intérieur du groupe familial autonome, puis à l'intérieur de l'État. Le pouvoir dégage naturellement, selon lui, un courant de représentation. Cette doctrine pourrait à la rigueur trouver un point d'appui dans le système que Sieyès développait en l'an VIII et où la représentation était en quelque sorte attirée vers le haut, d'où venait l'autorité, le représentant ne recevant son investiture définitive que d'une source placée au-dessus de lui. Mais ceci ne doit être mentionné que pour mémoire. Il y a d'autant moins lieu de forcer le rapprochement que Sieyès n'admettait certainement pas l'idée d'un pouvoir autonome et hétérogène, irréductible comme tel à la volonté des gouvernés, ce qui est la thèse d'Hauriou. Le même fluide de la volonté commune, en laquelle s'exprime l'unité nationale, circule à travers tout son système.

Pour en revenir à la sélection représentative, qui est le seul terrain solide, il est difficile de nier qu'elle aboutisse à la constitution d'une oligarchie au moins temporaire. En droit, le représentant est indépendant du représenté; loin d'obéir aux ordres populaires, il est appelé à gouverner le peuple en prenant à cet effet les mesures qui lui paraissent convenables. Il a, pour les affaires comprises dans sa compétence, un pouvoir d'initiative, d'appréciation, de décision qui est rigoureusement libre.

Contrairement à l'opinion courante, d'après laquelle l'élection s'analyse en une transmission de pouvoir des électeurs aux élus (conception contradictoire, puisque la volonté ne s'aliène pas), la doctrine classique de la représentation, telle qu'on la trouve exposée chez

Esmein et chez Carré de Malberg, a toujours maintenu que les députés ne tenaient leur pouvoir que de la Nation, entité abstraite, dont le corps électoral n'est qu'un instrument. Il n'y a pas, d'après elle, de mandat donné par les électeurs à l'élu. Pour que le député pût être considéré comme un mandataire, il faudrait qu'il représentât exclusivement le collège électoral par lequel il a été nommé. Il faudrait aussi que le mandat fût révocable au gré du mandant. Il faudrait encore que le député fût responsable vis-à-vis de ses électeurs et juridiquement astreint à rendre compte. Il faudrait enfin que les électeurs pussent par leurs instructions limiter ou canaliser l'action du député. Or, aucune de ces conséquences n'est vraie en droit. Nos textes ou nos usages constitutionnels les démentent formellement.

L'élection n'est en réalité qu'un mode de désignation. Les députés ne tiennent pas plus leur pouvoir des électeurs que le Président de la République ne tient les siens des députés et des sénateurs qui l'élisent. Par l'élection, le peuple épuise son droit de participation à l'exercice de la souveraineté. Certes, il conserve une influence de fait sur les personnes, que Sieyès, dans son *Dire sur le veto royal*, opposait précisément à l'influence directe sur la législation et qu'il déclarait légitime. Mais tout cela est extrajuridique. L'élection ne s'analyse qu'en un acte de confiance. C'était la pensée, c'était la terminologie même de Sieyès.

Que représente donc le représentant? La Nation entière. C'est ce que formulait explicitement la Constitution de 1791 : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat » (tit. III, chap. 1, sect. 3, art. 7). C'est ce que répètent après elle une foule de textes constitutionnels français et étrangers. C'est ce que sous-entendent les constitutions représentatives qui ne le proclament pas. Il y a là une règle traditionnelle, difficilement intelligible pour le vulgaire, mais certaine. « Tous les citoyens sont ses commettants », disait Sieyès en parlant du député élu par un bailliage. En vertu de cette idée, le président de l'Assemblée nationale de 1871 déclarait que les députés alsaciens-lorrains devaient, malgré le changement d'état des populations qui les avaient élus, « rester les représentants du peuple français ».

La règle que les députés représentent la Nation signifie qu'ils représentent, non pas la collection des citoyens considérés *ut singuli*, mais le corps indivisible qu'ils forment. Au vrai, ainsi que le reconnaissait Sieyès le 2 thermidor, ce n'est pas chaque député qui possède le caractère représentatif, c'est l'assemblée collégiale dont il est membre, c'est le corps législatif tout entier. Le député représente la Nation en ce sens qu'il concourt dans le sein de l'assemblée à la formation de la volonté nationale.

Tout se ramène en définitive à l'idée de l'unité de la Nation, dont Carré de Malberg a pu justement dire qu'elle était « le fondement et la source de tout le système du droit étatique français (1) ». Cette idée

est plus primordiale encore chez Sieyès et dans notre droit positif que celle de l'égalité des citoyens membres du corps national. Les hommes de l'époque révolutionnaire partent de l'unité française, qu'ils ne cherchent pas à réaliser par une consultation préalable de toutes les volontés individuelles, qu'ils considèrent plutôt comme déjà faite. Même lorsqu'il rattache l'idée de représentation au citoyen, lorsqu'il parle de ses qualités représentables, Sieyès s'exprime comme si l'unité nationale était présente en chacun de nous. Le droit de se faire représenter n'appartient en effet aux citoyens qu'en raison des qualités qui leur sont communes. Celles qui les différencient sont au-delà du caractère de citoyen : elles doivent donc être éliminées de la scène politique. L'individu qui entre ici en ligne de compte, c'est l'individu considéré uniquement comme membre de la communauté, dépouillé de tous ses caractères particuliers, de toutes ses nuances, qui ne sont appelés à se développer librement que dans le cadre de la vie privée, c'est l'individu national, on dirait presque l'individu soldat de la Nation.

Il en résulte qu'entre cet individu et la Nation, tous intermédiaires doivent être supprimés. C'est encore une conséquence qu'a jalousement conservée la pure doctrine classique. Esmein déduit du principe de la souveraineté nationale que la base de la représentation doit être purement géographique et que toute représentation des intérêts se trouve exclue. Les divers collèges électoraux doivent être composés « d'électeurs de même qualité, choisis tous au même titre, en d'autres termes, simplement des citoyens (1) ». Il ne saurait donc être question d'appeler à la représentation des corps organiques déjà formés. Tout au plus pourrait-on songer à réunir momentanément, en vue du vote, les citoyens qui exercent la même profession ou des professions similaires (ce que semblait demander Sieyès le 2 thermidor) sous cette réserve que les députés de chaque catégorie seraient en nombre proportionnel à ses membres.

En tout cas, les citoyens ne sont représentés que dans la mesure où ils font partie de l'unité nationale. Le bénéfice de la représentation est pour eux d'ordre réflexe. Il n'est point lié d'ailleurs à l'exercice effectif de l'électorat. Les citoyens non électeurs peuvent être considérés eux aussi comme représentés dans le Parlement. Et personne n'a droit à la représentation à titre personnel, en dehors de la Nation envisagée dans son unité indivisible.

La théorie de la représentation qui vient d'être exposée, et dont tous les éléments se trouvent chez Sieyès, renferme, il serait vain de le nier, une grande part de fiction et même de mythe, par quoi elle répugne au positivisme scientifique contemporain. Des auteurs considérables s'en détournent, n'y voyant qu'un faisceau d'abstractions vaines. On ne saurait contester cependant qu'elle n'ait constitué une idée-force, qu'elle n'ait été une sorte d'acte de foi, comportant d'utiles conséquences de cohésion nationale. Nous sommes portés aujourd'hui à considérer notre

unité comme tellement acquise qu'il serait sans objet de chercher à la maintenir. Et peut-être avons-nous tort. La construction juridique dont il s'agit, pour si artificielle qu'on la découvre, a marqué un effort puissant pour empêcher la désagrégation de l'État. Qu'elle ait été déformée, démentie, bafouée par les faits sur plus d'un point, c'est l'évidence même. Cela ne diminue en rien sa valeur pragmatique.

Cette doctrine de la représentation correspond à une époque où il y avait peu d'autres rapports entre les électeurs et les élus que ceux de l'élection, où les députés ne subissaient pas la pression de leur collège (Sieyès voulait même, pour assurer leur indépendance, les soustraire à la réélection immédiate). C'était là un état de choses peu conforme, il faut le reconnaître, au tempérament français et qui n'a pu se maintenir tant bien que mal dans d'autres pays qu'en vertu de mœurs totalement différentes. L'élargissement graduel du corps électoral et le développement de l'instruction poussaient aussi partout en sens contraire. Sieyès n'a jamais mis les pieds, semble-t-il, dans le département de la Sarthe, même pour s'y faire élire. Ce trait appartient à un passé bien révolu. Les électeurs ont pris sur les élus une influence telle que vouloir réduire leurs rapports à un acte de nomination équivaut à heurter la réalité elle-même. La conception d'une oligarchie élective, d'une élite voulant pour la Nation est aujourd'hui périmée. Chaque député, non seulement reflète les sentiments de ses électeurs, mais encore s'applique à servir leurs intérêts particuliers. En dépit de toutes les barrières théoriques, les citoyens sont peut-être moins efficacement représentés dans ce qu'ils ont de commun que dans ce qu'ils ont de différent. La distribution purement géographique du corps électoral atténue les disparates; elle est loin de les supprimer; même dans ce cadre territorial, il y a des tendances régionales, des préférences particulières, des intérêts de classe qui réussissent à se faire jour. Au milieu de cette cacophonie, le « vœu national » dont parlait Sieyès disparaît souvent. Entre la Nation et l'individu s'interposent une multitude de formations qui troublent le jeu représentatif : partis politiques organisés, syndicats corporatifs, associations de tout genre, d'autant plus tyranniques qu'elles s'éloignent davantage de l'intérêt commun. Demander au député de représenter la Nation, c'est presque lui demander l'impossible. Pour faire prévaloir l'intérêt général, il lui faudra le plus souvent ruser avec les intérêts particuliers et compromettre, le cas échéant, sa situation personnelle. On étonnerait, on scandaliserait un collège électoral en lui disant que sa volonté ne s'impose pas à son élu. La dépendance a beau n'être pas juridiquement sanctionnée, elle existe.

Ainsi s'est substituée graduellement dans la pratique, à la conception classique d'une représentation indépendante chargée de vouloir d'une manière autonome pour la Nation, l'idée d'une reproduction photographique plus ou moins exacte des aspirations du corps électoral par ses députés. Il existe une harmonie nécessaire, dit-on, entre le Parlement

et le corps électoral ; application du principe de la solidarité sociale ou constatation d'un simple fait, peu importe. C'est de cette harmonie qu'il faut se borner à rechercher les recettes les plus utiles dans des voies purement empiriques.

Il y a pourtant deux règles de la théorie traditionnelle qui tiennent encore et par lesquelles se manifeste malgré tout sa bienfaisance. La première, c'est que l'électorat est toujours considéré comme une fonction publique. La seconde, la plus importante peut-être, celle qui a donné lieu aux luttes les plus dramatiques, c'est que tout mandat impératif est et reste prohibé.

Dans le système de la souveraineté nationale représentative, l'électeur n'exerce pas un droit propre, mais le droit de la Nation. Il n'a, en tant qu'individu, aucune vocation irrésistible à participer à la désignation des députés. Il bénéficie simplement de la compétence que la constitution ou la loi lui confère. A l'encontre de cette thèse, Pétion, le 5 septembre 1789, et Robespierre, le 22 octobre, avaient soutenu que l'électorat était un droit nécessaire de l'individu membre du souverain. Cette thèse fut reprise à diverses époques, notamment dans l'une des proclamations adressées au peuple français par le gouvernement provisoire de 1848 : « Tout Français en âge viril est citoyen politique. Tout citoyen est électeur. Tout électeur est souverain. Le droit est égal et absolu pour tous. » C'est que la souveraineté réside, selon cette conception, dans chacun des individus qui composent le peuple.

Mais c'est la conception inverse qui a prévalu. Si la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs n'a pas été conservée *in terminis*, l'esprit de cette distinction subsiste toujours dans le droit positif français. La Constitution de 1848 elle-même, après avoir décidé (art. 24) que le suffrage est universel, prévoyait dans son article 27 la privation ou la suspension du droit d'élire. Les textes ont constamment fixé des conditions d'acquisition aussi bien que de perte de l'aptitude électorale. L'exclusion des femmes en particulier fournit la preuve que l'électorat repose bien sur une concession de la loi. Tous les auteurs sont d'accord sur cette idée que le droit électoral n'est qu'un pouvoir légal. Les expressions de citoyen actif et citoyen passif sont encore employées, le cas échéant, par les commentateurs. Si au surplus notre droit public avait admis le droit pour l'individu de participer à l'exercice de la souveraineté, il ne se serait pas borné à lui reconnaître le pouvoir de voter. Cette manière de voir eût entraîné plus que le suffrage universel inconditionné. Elle eût conduit immanquablement à la pratique du gouvernement direct.

Sur la condamnation constante du mandat impératif, personne ne doute que l'influence de Sieyès n'ait été décisive. C'est qu'à aucun moment plus que dans le débat de juillet 1789 n'est apparu l'enjeu de la Révolution, le principe de tous nos textes ultérieurs : l'unité fran-

çaise, sur laquelle les événements ont projeté tout à coup une aveuglante lumière.

En théorie, la règle prohibitive découle de l'idée que le député représente la Nation. S'il ne représente point spécialement son collège électoral, à plus forte raison ne saurait-il être considéré comme le procureur ou le porte-parole de celui-ci. Donc il ne peut être soumis aux instructions, aux ordres de ses électeurs : il échappe à tout mandat impératif.

Pour Sieyès, le peuple ne peut agir que par ses représentants. Le trait caractéristique et le but même de la représentation, c'est que le représentant décide pour le compte du peuple et possède seul le pouvoir de décider pour lui. Comme le disait Barère, « la puissance législative ne commence qu'au moment où l'assemblée générale des représentants est formée ». Toute autre conception ferait retomber dans le gouvernement direct.

Tous les arguments contre le mandat impératif se trouvent résumés dans l'instruction de l'Assemblée nationale du 8 janvier 1790 sur la formation des assemblées représentatives. On y lit : « Les mandats impératifs étant contraires à la nature du Corps législatif, qui est essentiellement délibérant, à la liberté des suffrages dont chacun de ses membres doit jouir pour l'intérêt général, au caractère de ses membres, qui ne sont point les représentants du département qui les a envoyés, mais les représentants de la Nation, enfin à la nécessité de la subordination politique des différentes sections de la Nation au corps de la Nation entière, aucune assemblée d'électeurs ne pourra ni insérer dans le procès-verbal de l'élection, ni rédiger séparément aucuns mandats impératifs. Elle ne pourra pas même charger les représentants qu'elle aura nommés d'aucuns cahiers ou mandats particuliers. »

Depuis 1789, le mandat impératif n'a cessé d'être prohibé en France. Même en 1793, l'article 29 de la Constitution déclare que chaque député appartient à la Nation entière. Dans d'autres textes constitutionnels, le mandat impératif est formellement interdit (Const. de 1848, art. 35). Parfois il est rendu impossible par les précautions prises pour empêcher les collèges électoraux de délibérer (S. C. du 16 thermidor an X, art. 36). Sous le régime de 1875, la loi organique du 30 novembre dispose dans son article 13 : « Tout mandat impératif est nul et de nul effet. »

Ce texte signifie que les instructions données au député ou les engagements pris par lui envers ses électeurs ne le lient pas juridiquement, mais laissent subsister sa pleine liberté d'opinion, de parole et de vote. Si un député, au moment de l'élection, a remis à son comité électoral une démission signée en blanc, le mettant à la discrétion de ses électeurs, la jurisprudence parlementaire décide que la démission est nulle, comme les engagements qu'elle sanctionne. Si même le député, se considérant comme engagé en conscience, confirme cette démission, intervient la règle posée par l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet, aux termes duquel chaque Chambre peut seule recevoir la démission de ses membres.

Malgré ces règles tutélaires, la tendance générale est plus favorable que par le passé au mandat impératif. Certains partis en feraient volontiers leur cheval de bataille : toute l'organisation de ces partis est fondée sur la collation de mandats impératifs, du bas en haut de l'échelle : inversant la doctrine de Sieyès, d'après laquelle l'autorité vient d'en haut, c'est d'en bas qu'ils la font partir. Au surplus, les députés de ces partis se considèrent moins, dans leur phraséologie officielle, comme les représentants de la Nation que comme les délégués d'une certaine classe, dont la consistance, dans une démocratie comme la démocratie française, est cependant plus qu'hypothétique.

Ainsi le mandat impératif entre peu à peu dans les mœurs, s'il est encore repoussé par les textes. Même les partis qui doctrinalement le combattent contribuent à cette évolution, dans la mesure où, pour des raisons de discipline intérieure, ils font appel à l'unité de vote. Certes les prescriptions constitutionnelles sont toujours pharisaïquement respectées. Mais les partis tiennent les députés à leur discrétion. Leurs chefs remettent même, le cas échéant, à la Chambre le vote global de tous les membres du groupe, ce qui est la négation de l'indépendance parlementaire. Des pratiques de cet ordre tendent à s'amplifier et à se généraliser. En mars 1929, le général Averesco adresse une interpellation au président du Conseil roumain Maniu sur la démission en blanc des parlementaires de la majorité. Celui-ci répond en invoquant les statuts du parti. En France, on n'a pas osé aller jusque-là. Mais les partis organisés paralysent les députés par la crainte de la non-réélection : un député abandonné par sa « fédération départementale » est presque toujours battu. Certes, le mandat impératif ainsi conçu n'implique pas d'autre engagement que de voter en toute circonstance comme le parti, c'est-à-dire comme le veulent les chefs du parti, en fonction assez souvent de leurs intérêts personnels. Le parlementaire n'en est pas moins enchaîné. Bien que l'influence dont il s'agit soit un simple fait, elle en arrive à rendre partiellement inefficaces des règles juridiques incontestées. Il est douteux que cette déviation du régime représentatif tourne au bénéfice d'une gestion rationnelle des affaires publiques. Elle ne profite guère qu'à l'esprit de clan, qui est au rebours de l'esprit national. On s'éloigne ainsi des conceptions élevées qui avaient inspiré Sieyès et les hommes de son époque.

Si la théorie de la représentation a continué à mettre en lumière l'indépendance du représentant, restant ainsi fidèle à l'esprit de Sieyès, en revanche beaucoup d'auteurs se sont interrogés sur la signification juridique d'une représentation ainsi conçue. Et certains en ont tiré la conclusion que la représentation n'était dans un pareil système qu'une métaphore. On voit bien, disent-ils, où sont les prétendus représentants. Mais on ne voit pas où sont les représentés au nom desquels et dans l'intérêt desquels ils parleraient. Ce ne sont pas les citoyens

électeurs, qui n'ont qu'un pouvoir de nomination et qui du reste ne sont pourvus, en tant que tels, d'aucun droit originaire. Ce n'est pas davantage la Nation, entité insaisissable qui ne se manifeste dans la réalité juridique que sous une forme négative : dans la mesure où elle exclut toute appropriation d'une autorité qui dépasse les individus et les générations elles-mêmes. En fin de compte, le régime dit représentatif serait un régime dans lequel il n'y a pas de représentation véritable, parce qu'il n'y a pas de volonté préexistante — réelle ou fictive — exprimée par une autre volonté plus ou moins subordonnée à elle, responsable et astreinte à rendre compte, comme on le voit dans la représentation du droit privé. L'autonomie du prétendu représentant détruit la représentation. Les députés ne sont pas les représentants de la volonté nationale, mais les auteurs de cette volonté. Ils n'en sont en réalité que les organes.

La thèse que nous résumons ainsi a été soutenue avec beaucoup d'éclat par Carré de Malberg (1). Cet auteur cherche à montrer que la théorie allemande de l'organe n'a pas été seulement préparée, comme nous l'avons noté déjà, par Sieyès et par l'Assemblée constituante, mais qu'elle était l'aboutissement fatal de leurs conceptions. Il faut reconnaître que les textes précédemment cités du *Dire sur le veto* notamment, d'après lesquels la Nation ne peut pas vouloir par elle-même, lui donnent une grande force. Nous ne la croyons pas néanmoins tout à fait exacte, car ceux qui la soutiennent nous paraissent exagérer le sens négatif des mots Nation et national. L'élément représenté, c'est précisément la Nation, dans laquelle Sieyès et ses contemporains voyaient à coup sûr une réalité très vivante. Il reste vrai que cette représentation est d'un type spécial, irréductible aux catégories du droit privé, selon lesquelles la représentation appellerait plutôt le mandat impératif qu'elle ne l'exclurait. Mais il nous paraît faux que Sieyès, même s'il a pensé que la volonté nationale se formait seulement dans le Corps législatif, ait entendu résorber dans les députés ou autres représentants toute la vie politique du pays. La preuve en est que tous ses « fondés de pouvoirs » sont issus de l'élection, ne disposent que d'un temps très court et sont soumis à l'influence de fait du corps électoral s'ils ne lui sont pas juridiquement subordonnés. Ils n'expriment pas une volonté déjà formée ; ils la forment eux-mêmes ; mais, jusque dans la représentation du droit privé, ne trouverait-on pas des cas analogues ? En quoi le cas du pupille et du tuteur est-il différent, à cet égard, du cas de la Nation et de ses députés ? En bref, ce qui distingue le système de Sieyès des systèmes construits en Allemagne par exemple sur la théorie de l'organe, c'est que l'assentiment des gouvernés en est une pièce essentielle. Le représentant de Sieyès est autonome ; mais son autonomie est contrôlée. L'idée de contrôle nous paraît difficilement conciliable avec la théorie de l'organe, puisque précisément derrière l'organe il n'y a aucune personne distincte de lui et dont il soit l'expression.

Il n'en est pas moins vrai — et sur ce point nous sommes pleinement d'accord avec Carré de Malberg (1) — que les doctrines de Sieyès ont frayé la voie à la théorie juridique de l'organe, qui n'en constitue que l'accentuation. Comme tant d'autres, cette théorie, développée en Allemagne, spécialement sous l'influence de Gierke et de Jellinek, est d'origine française. Ce n'est pas une des moindres gloires scientifiques de Sieyès que sa pensée ait ainsi éveillé des interprétations dissidentes. Leur inspiration politique, certes, tourne le dos à la sienne. Mais elles attestent au moins la fécondité des idées qu'a remuées le maître.

SECTION III

LA THÉORIE DU POUVOIR CONSTITUANT ET DE LA REVISION

La théorie du pouvoir constituant est, dans le système de Sieyès, trop centrale pour avoir pu demeurer sans influence sur ceux qui plus tard sont allés s'alimenter à la source révolutionnaire. Le droit d'un peuple à régler lui-même sa destinée politique complète en effet la théorie des prérogatives qui appartiennent naturellement aux individus. Il est presque aussi primordial qu'elles. Il repousse avec une force égale tout mélange et tout compromis. Il figure l'une des conquêtes essentielles de la liberté moderne.

Mais si, en tant qu'affirmation politique, la notion de pouvoir constituant n'a rien perdu de sa valeur, l'interprétation juridique à laquelle elle donne lieu a fait l'objet d'un long travail d'élaboration, que Sieyès lui-même avait préparé.

On a vu que deux idées s'étaient successivement dégagées dans son œuvre. Derrière la constitution, il y a un pouvoir constituant qui appartient à la Nation et qui n'appartient qu'à elle; c'est la force populaire, soustraite par définition à toute limitation juridique. Mais en même temps, ce mot de *pouvoir* éveille une comparaison avec les autorités constituées. Le pouvoir constituant est supérieur certes aux pouvoirs constitués. Est-il d'une nature différente? Ne doivent-ils pas plutôt être rapprochés comme des corrélatifs, car, s'il n'y a pas de pouvoirs constitués sans pouvoir constituant, il n'y a pas non plus de pouvoir constituant qui ne s'exprime dans une organisation politique quelconque. Les deux termes ne prennent de sens que par leur opposition. Sieyès se trouve ainsi progressivement conduit à intégrer dans le même système pouvoir constituant et pouvoirs constitués, pour considérer surtout leurs rapports réciproques. Au surplus, une raison d'un autre ordre devait engendrer le même résultat; c'est que tous ces pouvoirs n'ont de sens et de valeur que comme instruments au service de l'individu; leur hiérarchie même ne tend pas à autre chose qu'à une meilleure garantie de la liberté.

Bref, le pouvoir constituant sera de plus en plus attiré à l'intérieur de la constitution elle-même, ce qui aura pour conséquence de lui

conférer un aspect moins tumultueux. C'est à cette appropriation graduelle par la constitution de la force qui l'a créée et qui servira à la modifier que nous assistons tout au long de l'œuvre de Sieyès, non sans que le droit individuel trouve à cette évolution son compte, car si la force politique suprême se trouve ainsi captée, soustraite à l'emprise immédiate des membres du corps social, ceux-ci tirent de l'équilibre établi, pour la paisible jouissance de leurs libertés civiles, des avantages bien supérieurs à cette perte. N'oublions pas que, chez Sieyès, la participation aux affaires publiques n'est qu'un moyen, les droits politiques ne sont à certains égards que des droits subalternes. Sieyès demeure totalement exempt de ce qu'on peut appeler l'ivresse du forum. Il semble qu'il ait cherché — bien vainement — à prémunir les Français contre cette idée qu'il suffit pour être libre et heureux de pouvoir élever la voix à tout moment sur la gestion des affaires de l'État et participer au changement des institutions établies. Pour lui, c'était détourner la machine politique de son but que de la considérer comme ayant une valeur par elle-même : sa seule destination était de réserver à chaque individu le jardin secret où son activité échapperait à toute entrave, à toute surveillance et à tout contrôle. Or ceci ne saurait avoir lieu qu'à l'ombre d'une constitution, régénérée sans doute, mais parvenue aussi pour cette raison à une bienfaisante stabilité. Il n'y aura donc plus à considérer le pouvoir constituant que comme une faculté d'amélioration progressive, mais partielle, de l'établissement politique, comme l'origine d'une mise à jour régulière des institutions. La domestication de cette force révolutionnaire se marquera à tel point que Sieyès arrivera à en partager l'exercice entre certaines autorités établies.

De 1789 à l'an VIII, l'évolution restrictive est constante. Elle confirme l'acquisition graduelle des résultats politiques désirés. Mais on n'aboutira pas à une immobilisation totale de l'établissement public. Une soupape de sûreté subsistera.

A vrai dire, le germe de la théorie finale, qui se traduit par l'affaiblissement d'un pouvoir constituant démembré et métamorphosé, existait déjà dans le système du début. En apparence sans doute, Sieyès avait donné de la force constituante une idée plus indéterminée et plus redoutable que quiconque, puisqu'il n'avait cessé de répéter qu'elle était affranchie de toute loi, de toute condition et de toute forme, qu'elle portait en elle-même, du fait de son existence, la justification de toutes ses libres initiatives, c'est-à-dire de toutes ses fantaisies et de tous ses caprices. Il allait même plus loin que Rousseau : ce dernier, bien qu'il professât dans le *Contrat social* que le souverain, par cela seul qu'il est, est toujours ce qu'il doit être, admettait dans ses *Considérations sur le gouvernement de la Pologne* (chap. ix) que le corps social pût s'imposer à lui-même certaines règles pour la révocation des lois qu'il a établies. Mais il n'en est pas moins vrai que Sieyès, dès cette époque, mettait le pouvoir constituant comme les autres en représentation, d'où devait résulter une limitation inévitable, car, par la force des

choses, un pouvoir représentatif cesse d'être un pouvoir inconditionné. Y avait-il, comme le soutient Carré de Malberg (1), une véritable contradiction à faire remonter si haut le régime représentatif et Sieyès ne s'y résolvait-il que sous l'empire de nécessités pratiques ? Nous n'en sommes nullement sûr, tant l'idée de représentation est, chez Sieyès, primordiale. Précisément, la brochure sur le *Tiers*, dans l'exposé schématique qu'elle fait de l'origine des sociétés, nous montre cette idée apparaissant, au moins sous la forme rudimentaire de procurations impératives, en même temps que la constitution elle-même. Toujours est-il qu'en 1789 Sieyès applique à l'œuvre constituante une forme plus perfectionnée de la représentation. Il envisage la désignation, à cet effet, de mandataires spéciaux pourvus de pouvoirs extraordinaires. Sieyès dit d'eux qu'ils représenteront la Nation dans son indépendance à l'égard de toutes les formes constitutionnelles. Mais, en dépit de cette affirmation rituelle, les représentants ainsi nommés n'exerceront pas un pouvoir propre et par conséquent leur liberté ne sera pas absolument illimitée, puisqu'ils agiront pour le compte de la Nation. Au surplus, Sieyès va jusqu'à envisager que la plénitude de la volonté nationale ne s'exprime pas par eux et que les attributions législatives ordinaires soient exercées dans le même moment par d'autres, en vertu d'une procuration particulière, tant l'idée de représentation conduit normalement au morcellement de l'autorité. Enfin, à titre d'expédient, et bien que, dans ses brochures, il qualifie expressément les États généraux de corps constitué, inapte comme tel à rien décider sur la constitution, Sieyès finit par admettre en pratique que les États généraux, après la réunion des ordres, se reconnaissent le pouvoir constituant.

Mais, une fois encastré dans l'organisation sociale, le pouvoir constituant n'y jouera plus que le rôle d'une force prépondérante et tout se ramènera à l'établissement et à la sanction des règles dans lesquelles il s'exprime et qui seront simplement pourvues d'une force plus grande que les autres. On a justement remarqué que Sieyès tendait à abandonner ici le point de vue matériel pour le point de vue formel et à appeler les lois constitutionnelles lois fondamentales (2) ; par là il se sépare de l'École du droit de la nature et des gens, pour laquelle la constitution était l'acte même qui donne la vie à l'État en dressant le plan général de son organisation. Pour Sieyès au contraire, c'est moins le contenu matériel qui fait la constitution que l'autorité spéciale avec laquelle certaines règles, dont la consistance et le nombre demeurent nécessairement variables, s'imposent à des organes de l'État qui ne peuvent point y toucher. On arrive ainsi à un problème de séparation et de hiérarchie entre deux catégories de règles et, sauf circonstances exceptionnelles, entre les autorités qui les formulent, le tout n'ayant d'autre but que d'empêcher l'écrasement des individus par une force unique et trop pesante. La dislocation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués devient un agencement intérieur à la constitution ; bien que

portant sur des éléments non situés au même niveau, elle est du même ordre que la séparation entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire; elle est une formule pratique favorable à la liberté, inspirée des mêmes préoccupations dominantes que la fameuse règle de Montesquieu. Et c'est ainsi que Sieyès, après avoir agité longtemps la menace d'une revision totale, qui pourrait être opérée par des Conventions périodiques, n'a plus laissé subsister dans son système que la possibilité de retouches fragmentaires dont le Collège des Conservateurs est à la fois le promoteur et le symbole. En définitive, le reproche que La Fayette adresse dans ses *Mémoires* (1) à Sieyès, d'avoir dénaturé le système américain de séparation entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués, ne porte pas ou ne porte plus. La Fayette proteste contre cette idée qu'une Convention pourrait réunir tous les pouvoirs, exercer l'autorité législative en même temps que l'autorité constituante, ce qui est contraire d'après lui à la fois aux principes et à la pratique américaine, aucune assemblée ne pouvant jamais recevoir du peuple, seul souverain, qu'une délégation limitée. Ce reproche n'atteint ni le Sieyès de l'an III ni celui de l'an VIII.

Par toutes ces atténuations successives à sa doctrine initiale, Sieyès a frayé la voie au constitutionnalisme moderne. Aussi Esmein fait-il preuve de quelque arbitraire lorsque, classant les conceptions fondamentales qui ont eu cours sur le pouvoir constituant, il les répartit en trois catégories : la théorie de Vattel et de son école, d'après laquelle la modification des lois fondamentales exige le consentement unanime de tous les citoyens — le système de Sieyès d'après lequel l'autorité constituante, même représentative, est indépendante de toute règle et de toute forme — l'interprétation enfin qui a prévalu dans le droit moderne et d'après laquelle la constitution ne peut être révisée que par l'autorité et selon la procédure qu'elle détermine elle-même. Cette opposition correspond peut-être dans une certaine mesure à la philosophie proprement révolutionnaire que Sieyès a exposée au début. Mais elle n'est certainement plus exacte si l'on considère sa pensée définitive, telle qu'elle s'exprime notamment dans le *Discours du 18 thermidor*, où des restrictions multiples sont apportées à l'œuvre de revision. « Il n'y a plus de loi qui ait plus besoin d'une sorte d'immutabilité qu'une constitution.... Mais n'y a-t-il pas danger aussi à convoquer des assemblées constituantes avec éclat, à des époques solennelles, dans une nation immense, si prompte, si électrique, où toute commotion peut tourner contre elle-même; des Conventions, quelque nom qu'on leur donne, qui auront autant de désir, autant d'intérêt à changer que le Jury constitutionnaire en aura à conserver; des Conventions enfin que notre projet laisse encore dans l'indépendance du grand principe de la division des pouvoirs? Disons-le franchement, puisqu'il est impossible de ne pas le penser : ne serait-ce pas vouloir dévouer la France à un retour périodique d'agitations incalculables dans leurs malheureux effets? » — Au total, il n'y a donc aucune raison de séparer Sieyès

et la doctrine moderne ; celle-ci ne fait que continuer celui-là.

L'effort des successeurs de Sieyès a consisté à rejeter définitivement hors du droit, dans la phase antéjuridique et de pur fait qui précède l'organisation de l'État, la notion de cette force initiale toute-puissante d'où sont issues, directement ou indirectement, toutes les institutions établies. Mais la constitution elle-même est considérée dans ce système comme la seule source du droit ; et toutes les modifications ultérieures que l'instrument constitutionnel reçoit seraient issues des dispositions mêmes qu'il contient. Bien entendu, il arrive que les constitutions soient bouleversées par la force ; mais le juriste n'a pas à s'occuper de cette rupture de l'organisation juridique, qui par définition échappe à son emprise. Il ne peut que la constater comme un fait. — Ce point de vue a été soutenu avec beaucoup de force par Carré de Malberg. On y reconnaît une forme nouvelle donnée à la théorie du pouvoir constituant, telle que l'avait dégagée Sieyès. Il y a cependant entre les deux systèmes une différence de fond assez notable : c'est que Carré de Malberg ne recherche même pas si dans la phase préconstitutionnelle la volonté populaire s'est effectivement manifestée. Non seulement, pour lui, la formation initiale de l'État est un pur fait, qui n'est susceptible d'être classé dans aucune catégorie juridique ; mais ce fait peut revêtir les aspects les plus divers : il y a des États nés de la persuasion, il en est d'autres nés de la force (1). Sur ce point donc, Carré de Malberg tend à réduire abusivement la portée de la doctrine. Il est clair qu'aux yeux de Sieyès le principe sacro-saint de la volonté populaire, ou de la raison, ce qui est la même chose, devait s'être manifesté dans l'agencement général de l'État ; et ce n'est que parce qu'il considérait qu'il en avait été ainsi à l'époque révolutionnaire que Sieyès faisait disparaître, à partir d'un certain moment, la force constituante intégrale avec les bouleversements de textes qu'elle provoque. Entre Sieyès et Carré de Malberg il y a la distance qui sépare le croyant attaché à une philosophie juridique ou métajuridique et l'agnostique qui s'enferme dans l'explication des règles positives. — Si nous avons cité ici la thèse formulée dans la *Contribution à la théorie générale de l'État*, encore que son étroitesse volontaire force un peu les idées courantes et qu'elle ne puisse prétendre à la qualification de classique, c'est pour montrer comment elle ne fait que pousser à l'extrême la tendance finale de Sieyès.

Mais, par ailleurs, Carré de Malberg a puissamment analysé le rattachement du pouvoir constituant, tel que nous pouvons aujourd'hui le concevoir, au droit étatique établi. Bien plus ; il a fait voir comment la pensée de Sieyès lui-même avait en ces matières évolué et quelles voies elle avait suivies. En fait, la rupture avec l'ordre juridique antérieur a été, en 1789, beaucoup moins marquée qu'il ne pourrait le sembler au premier abord. Bien que la première Assemblée révolutionnaire fût décidée à réorganiser la Nation française sur des bases entièrement nouvelles, elle s'est, comme d'instinct, cherché un titre dans le passé. Elle a soutenu, sous l'inspiration de Sieyès, qu'elle avait le droit et le

devoir de donner une constitution à la Nation, parce qu'elle avait reçu un mandat à cet effet. En d'autres termes, dit très justement Carré de Malberg, « bien loin de considérer la Nation comme inorganisée, elle partait de l'idée que la Nation possédait déjà une certaine organisation et, en ce sens, une constitution; elle se posait juridiquement en organe régulier de la Nation ». Ainsi Sieyès et l'Assemblée avaient rendu hommage « à cette idée que le pouvoir constituant lui-même ne peut se concevoir comme un pouvoir d'essence juridique qu'autant qu'il prend sa source dans un ordre statutaire antérieur et qu'il s'exerce conformément à cet ordre préétabli (1) ». Carré de Malberg voit la démonstration de ce principe dans le fait que les traités de droit public, comme la Constitution de 1791 elle-même, n'abordent en général l'étude du pouvoir constituant qu'à titre de conclusion et après avoir exposé l'organisation et le fonctionnement de tous les pouvoirs constitués. Il n'est pas douteux en effet que telle ne soit la pratique ordinairement reçue. Sieyès avait paru, en l'an III, prêcher d'exemple.

D'où la préoccupation de toutes les constitutions françaises, qui se sont efforcées de prévoir leur propre revision en vue d'assurer la continuité juridique de l'État et qui l'ont, pour prévenir toutes les surprises, réglementée avec minutie, en la confiant d'ailleurs à un organe non investi de pouvoirs illimités. Mais, si notre tradition écrite est en ce sens, notre tradition historique est, pour une large part, en sens contraire, car la révolution a été souvent chez nous le moyen employé pour provoquer les changements qui paraissaient désirables à la fraction la plus remuante de l'opinion. Il en est résulté qu'après des soulèvements qui avaient plus ou moins réalisé la table rase, ce sont des Constituantes souveraines, ou se considérant comme telles, qui ont élaboré les nouvelles lois fondamentales. Précisément, les textes et la doctrine ont constamment lutté chez nous, ainsi que Sieyès lui-même l'avait fait dans la seconde partie de sa carrière, pour endiguer le flot populaire, pour éliminer le jeu des forces révolutionnaires et inorganisées. L'histoire de notre droit constitutionnel est l'histoire même de cette lutte, caractérisée par des succès et des revers alternés, les seconds l'emportant de beaucoup en ampleur jusqu'à l'avènement du régime de 1875.

Un effroi anticipé devant les soubresauts possibles d'une révolution, voilà ce qui caractérise au maximum la plupart de nos constitutions; et, par une cruelle ironie du sort, ce sont les plus méticuleuses en matière de revision, comme celle de 1791 et celle de l'an III, qui ont échappé à toute modification régulière pour se voir bouleversées et renversées dans des conditions extrajuridiques. L'orientation est apparue d'une manière très nette en 1791. Certains Constituants proposaient d'admettre que la Constitution ne pourrait être révisée, en fait, avant 1821; et le projet du titre VII fut même conçu d'abord en ce sens. Mais une telle prohibition eût contredit avec trop d'éclat le dogme révolutionnaire que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution. L'Assemblée prit un moyen terme. Elle distingua,

comme le lui conseillait Thouret, entre la revision partielle portant « sur quelques articles de détail » et le changement total de la Constitution. Il suffisait, selon Thouret, d'autoriser et d'organiser les revisions partielles pour rendre inutile toute revision générale. « Ce qui est essentiel à la Nation, disait-il, c'est de pouvoir rectifier les défauts de détail de la Constitution. » Il était superflu de prévoir la nécessité d'une subversion totale, la Constitution prévue par l'Assemblée étant essentiellement bonne, comme fondée sur la justice et la raison. Thouret en concluait qu'il n'y avait lieu, ni de réglementer la revision totale, ni de reculer à trente ans la possibilité d'une revision quelconque. Ses conclusions furent aussitôt adoptées par l'Assemblée (1). C'est dans un sens analogue que s'exprimait Frochot lorsqu'à la séance du 31 août 1791, il déclarait que, la Nation étant souveraine, il lui appartenait de fixer pour l'avenir le mode et la procédure suivant lesquels elle exercerait son pouvoir constituant. « La souveraineté nationale, a-t-on dit, ne peut se donner aucune chaîne, sa détermination future ne peut être interprétée ou prévue, ni soumise à des formes certaines, car il est de son essence de pouvoir ce qu'elle voudra et de la manière dont elle le voudra. Eh bien, c'est précisément par un effet de sa toute-puissance que la Nation veut aujourd'hui, en consacrant son droit, se prescrire à elle-même un moyen légal et paisible de l'exercer; et, loin de trouver dans cet acte une aliénation de la souveraineté nationale, j'y remarque au contraire un des plus beaux monuments de sa force et de son indépendance.... Il n'est pas une loi, depuis l'acte constitutionnel jusqu'au décret de police le moins important, qui ne soit en effet un engagement de la souveraineté nationale envers elle-même de vouloir telle chose de telle manière et non d'aucune autre. » Enfin Le Chapelier était, si possible, plus net encore lorsqu'il s'élevait contre les Conventions. Parlant d'une Convention réunie à une époque déterminée et qui serait investie de toute la puissance nationale avec faculté de changer la forme de gouvernement, il disait : « L'année qui la précéderait, le crédit public serait anéanti, le numéraire se resserrerait, les grands propriétaires fonciers prendraient la fuite; en un mot, une alarme générale fatiguerait les citoyens; c'est donc un malheur qu'il faut éviter. Quant aux Conventions périodiques, elles sont bonnes dans un État républicain où il est utile que l'on examine la Constitution pour voir si les factions diverses n'en ont pas déplacé quelque partie importante; c'est alors qu'un examen de la Constitution empêche la révolution. Mais en France, où les changements sont toujours désirés avec une espèce d'avidité, où généralement les passions sont vives et les caractères pétulants, une assemblée constituante périodique serait toujours l'époque d'une révolution. »

Aussi, communiant dans la même appréhension à l'égard de la force populaire inorganisée, la plupart des constitutions antérieures à 1875 ont-elles prévu pour la réforme constitutionnelle une assemblée spéciale, dotée de pouvoirs limités, n'exerçant que des fonctions tempo-

raires, et dont la réunion était toujours soumise à un certain nombre de conditions particulièrement difficiles. Seules les Chartes, en raison des circonstances très spéciales qui ont présidé à leur établissement, échappent à cette règle : elles n'avaient rien stipulé pour leur modification. Mais la Constitution de 1848 elle-même, en dépit des traditions dont elle se réclamait, avait confié la réforme constitutionnelle à une assemblée de revision dont la tenue se heurtait à une foule d'obstacles accumulés à dessein et qui ne devait s'occuper en principe que de la tâche pour laquelle elle serait appelée. Et quant à la Constitution de 1793, bien qu'elle laissât aux assemblées primaires le soin de décider s'il y avait lieu à une Convention nationale, bien qu'elle stipulât que la Convention nationale, formée de la même manière que les législatures, en réunirait tous les pouvoirs, elle spécifiait que cette Assemblée ne s'occuperait, relativement à la Constitution, que des objets qui auraient motivé sa convocation.

Il reste maintenant à voir si nos lois fondamentales successives, malgré les distinctions qu'elles ont établies et nonobstant les limites dans lesquelles elles se sont efforcées d'enfermer la prétendue souveraineté constituante du peuple, ont exactement respecté la pensée de Sieyès, qui voyait dans la séparation rigoureuse du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués la meilleure garantie d'équilibre pour l'État et de liberté pour les individus. Sieyès lui-même n'avait d'ailleurs réalisé complètement cette séparation qu'en l'an VIII, dans la mesure où il confiait au Collège des Conservateurs toutes les améliorations constitutionnelles. En thermidor an III, s'il en attribuait la proposition au Jury constitutionnaire, il confiait encore la décision finale à une des Assemblées législatives, le Conseil des Anciens.

La pratique constante de nos constitutions se trouve être contraire à une séparation radicale. La doctrine est d'ailleurs en réaction contre cette pratique. C'est donc avec les auteurs plus qu'avec les textes que la pensée de Sieyès s'harmonise.

En fait, depuis des origines très anciennes, il y a eu tendance constante, de la part d'une autorité constituée prépondérante et privilégiée, à une sorte de mainmise sur le pouvoir constituant. Si l'on met à part la Constitution de 1793, on constate que les constitutions françaises ont fait dépendre l'initiative et l'ouverture de la revision de la volonté d'organes constitués. La Constitution de 1791 exigeait un vœu répété par trois législatures successives (tit. VII). Ces dispositions étaient très vivement critiquées par Clermont-Tonnerre dans son *Analyse raisonnée de la Constitution française*. « Il est évident, disait-il, que si un seul pouvoir recevait le droit de provoquer la revision et d'en fixer les points, il n'en userait jamais qu'à son avantage.... Le mode de revision est combiné de manière à fortifier l'autorité déjà si effrayante du Corps législatif ; il rend éternels tous les vices dont il ne se plaindra pas et précaires tous les articles constitutionnels qui peuvent encore le retenir dans des bornes quelconques. » La Constitution de l'an III

attribuait au Conseil des Anciens le droit de proposer la revision; la proposition des Anciens devait être ratifiée par les Cinq-Cents. Cette proposition et cette ratification devaient être émises par trois fois, à des intervalles de trois ans au moins. De même, la Constitution de 1848 réservait l'initiative de la revision à l'Assemblée, celle-ci ne pouvant faire usage de ce pouvoir que dans la dernière année de la législature. Le vœu exprimé par elle n'était d'ailleurs converti en résolution définitive qu'après trois délibérations consécutives, prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés, le nombre des votants étant de 500 au moins.

Actuellement, c'est aux Chambres qu'il appartient de décider s'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles (loi du 25 février 1875, art. 8).

Il arrive aussi que les pouvoirs de l'organe constituant puissent être étroitement limités par l'autorité constituée qui a eu le privilège exclusif de le mettre en mouvement. C'est ce qui se produisait déjà sous la Constitution de 1791, où l'Assemblée de revision devait se borner à statuer sur le vœu des législatures. L'étendue de la revision dépendait uniquement de la volonté de celles-ci.

Enfin, la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués est amenuisée encore si, comme sous le régime de 1875, l'Assemblée nationale, bien que formant un organe différent des Chambres législatives, est en fait composée des mêmes membres qu'elles.

Précisément, la revision, telle qu'elle est organisée sous la constitution actuelle de la France, fait disparaître à peu près complètement la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. Elle est, de ce chef, presque universellement critiquée par la doctrine. Le système aboutit en effet à rendre les Chambres maîtresses du pouvoir constituant lui-même, puisque non seulement l'Assemblée nationale ne se réunit qu'en vertu de délibérations concordantes des deux Chambres, mais qu'encore le même personnel parlementaire intervient à l'Assemblée nationale, la procédure seule étant changée. Il faut ajouter à cela que l'extrême brièveté des lois constitutionnelles contribue à rendre la distinction illusoire. Enfin, il est généralement admis, malgré certaines pratiques épisodiques de l'Assemblée de 1884, que la revision, étant soumise au consentement préalable des deux Chambres, ne peut s'opérer que dans la mesure et dans les limites où ce consentement a été donné. En d'autres termes, il appartient aux Chambres de circonscrire étroitement par leurs résolutions l'activité constituante de l'Assemblée nationale et d'empêcher que celle-ci ne s'égare sur des points non formellement prévus dans leur propre dispositif (1). La doctrine est à peu près unanime en ce sens; et la jurisprudence parlementaire semble fixée depuis 1926 (2).

Si le triomphe de cette thèse a pour effet d'accentuer la dépendance de l'autorité constituante à l'égard des Chambres, ce qui paraît contraire au résultat recherché par une séparation du pouvoir consti-

tuant et des pouvoirs constitués, il offre en revanche un avantage inverse : il détruit toute souveraineté de l'Assemblée nationale. Or, ce résultat paraît bien conforme à la ligne du système, car, comme l'a très justement noté Carré de Malberg, une séparation qui prend son point de départ dans le principe de la souveraineté nationale est dirigée aussi bien contre l'organe constituant que contre les organes constitués ; elle implique la limitation des Constituantes elles-mêmes, par ce qu'elle exclut « l'excès de puissance de toute autorité quelle qu'elle soit, fût-ce de celle qui est appelée à constituer toutes les autres » (1). Et Sieyès nous paraît ici, au moins dans la seconde partie de sa carrière, assez près d'une semblable conception, contrairement à l'interprétation que Carré de Malberg précisément a donné de sa doctrine, y voulant voir surtout l'application des idées de Rousseau sur la souveraineté du peuple (2). Il nous paraît abusif de tirer Sieyès dans le sens de l'autorité illimitée des Constituantes, thèse qui a été, à un certain moment, passionnément défendue dans les milieux politiques français. Nous croyons avoir montré surabondamment que Sieyès n'admettait ce caractère du pouvoir constituant que dans la période initiale de la Révolution. Les points capitaux une fois acquis, il s'était orienté au contraire vers une certaine stabilisation de l'État, obtenue par une hiérarchie équilibrée des pouvoirs, c'est-à-dire par un régime comportant la supériorité du pouvoir constituant mais excluant sa souveraineté absolue.

Au total, les doctrines et la pratique françaises ont subi une évolution assez comparable à celle de la pensée de Sieyès. Elles sont parties d'une conception quelque peu volcanique du pouvoir constituant. Puis, après des tâtonnements et des avatars divers, elles en sont arrivées à une sorte de domestication de cette force naturelle redoutable. De moins en moins on plaide aujourd'hui, soit dans les milieux juridiques, soit dans les milieux politiques, la cause d'un pouvoir constituant inconditionné. Il faut voir dans cette aspiration commune à un ordre fixe une particularité caractéristique de l'esprit constitutionnel français.

En cela notre génie national s'oppose à celui de tel autre peuple qui considère les problèmes constitutionnels sous l'angle du devenir. Rien n'est plus frappant à cet égard que l'antagonisme de la tradition constitutionnelle française, tendant toujours, en dépit de tous les bouleversements politiques, à une cristallisation de l'organisation établie, avec la tradition allemande, telle qu'elle s'épanouit dans le régime hitlérien : celle-ci est fondée au contraire sur la notion d'un *werdendes Recht*, c'est-à-dire d'une constante et irrésistible évolution. Dans cette perspective, la Constitution ne représente plus un ensemble de règles fondamentales dont il ne reste plus qu'à déduire *more geometrico* toutes les conséquences. Elle figure simplement une décision initiale du peuple sur l'unité politique, un dynamisme national dont les suites ne sont pas déterminées par avance. Il en résulte que la Constitution

n'a point cette rigueur de contours qui est propre aux réalités conceptuelles refroidies. Mais elle possède, selon la doctrine hitlérienne, comme *Entscheidung* (1), comme acte libre de la communauté ethnique, ce qui manque aux constitutions démocratico-libérales : le mouvement et la vie elle-même. Il en résulte aussi que la Constitution est relative au peuple qui la crée, en ce sens qu'elle exprime ses traits propres et incommunicables, et que par là elle prétend tourner le dos à la fausse universalité de la Révolution française.

Malgré ces affirmations péremptoires où s'affirme l'ivresse d'un droit nouveau, il ne faut point d'ailleurs prendre à la lettre la violence de l'antithèse. Les théoriciens allemands raisonnent, dans leur critique des principes révolutionnaires, comme si notre droit public, tel qu'il est issu du travail commencé en 1789 (et préparé bien avant cette date), était un mécanisme sans moteur. Ils ne voient pas, ou ils affectent de ne pas voir, que, derrière toutes les pièces de cette machine savante, il y a un principe qui leur sert d'âme commune, que la Révolution a eu le mérite de dégager, qui a connu lui aussi ses heures d'affirmation brutale, que les événements ont paru quelquefois estomper et affaiblir, mais qui réapparaît, le cas échéant, avec sa force nécessaire : c'est le principe de l'unité nationale, sur lequel toute l'œuvre de cette époque est construite et qui a trouvé en Sieyès le plus farouche de ses doctrinaires.

Ce qui est sans doute exact, c'est que Sieyès et les hommes de son temps apercevaient dans leurs spéculations constitutionnelles, qu'ils croyaient fondées sur la raison seule, un élément de cosmopolitisme, que certaines conceptions modernes, et nommément la conception hitlérienne, rejettent d'une manière délibérée. La divergence d'orientation est certaine. Mais ici encore, il faut tenir compte des faits, à côté des doctrines. La Révolution française et son prophète Sieyès ont cru à la diffusion spontanée des principes qu'ils révélaient au monde et que certes ils ne proclamaient pas dans un esprit de pur égoïsme national. Il n'en est pas moins vrai qu'ils ont eu souvent recours à la force pour les répandre, la fin justifiant à leurs yeux les moyens, d'où est résulté chez les peuples élevés dans ces conditions à la liberté le double et contradictoire sentiment d'un incontestable bienfait et d'une intolérable contrainte. A l'inverse, les idéologies, prétendues autochtones et incommunicables, des pays totalitaires contemporains ont cherché, dans les mêmes conditions que la Révolution française, à provoquer des imitations extérieures. La situation diplomatique générale est troublée, exactement comme à la fin du XVIII^e siècle et au début du siècle suivant, par cette irradiation constitutionnelle. En quoi les États totalitaires rendent un hommage indirect au prosélytisme français de jadis. N'anticipons pas sur le jugement final des peuples soumis à cette contagion organisée. S'il pouvait être aussi mélangé, aussi nuancé que celui des nations sur lesquelles s'est exercée l'action de la Révolution française, ce serait incontestablement une grande victoire pour ces régimes. Mais une pareille victoire demeure douteuse....

SECTION IV

LA THÉORIE DE L'ADMINISTRATION ET DES SERVICES PUBLICS

Dans ses écrits comme dans son action, Sieyès n'a touché que par accident au droit administratif. Il y a projeté parfois, néanmoins, une pénétrante lumière ; et sa brève participation aux travaux du département de Paris semble avoir marqué dans le développement de sa pensée. D'autre part, durant la seconde partie de sa vie au moins, il lui est arrivé de dessiner des institutions administratives qui ont glorieusement survécu, telles que les préfetures et le Conseil d'État.

Éliminons tout de suite l'architecture compliquée, la hiérarchie savante d'assemblées que nous présente en 1789 le rapport attribué à Thouret. Aucune considération de principe ne s'y trouve réellement engagée. L'aspect extérieur des institutions ne correspond à rien de ce qui a été fait par la suite. Il en est du contenu de ce rapport comme des institutions communales et départementales que la Constituante a finalement adoptées et qui n'ont exercé aucune influence ultérieure durable.

En revanche, dès la même époque, Sieyès dégage un certain nombre de notions qui servent encore de base au droit administratif moderne. Chose curieuse, ces notions, après une longue période pendant laquelle le droit administratif n'a donné lieu qu'à des descriptions d'institutions existantes, ont dû être reprises et approfondies par les maîtres contemporains du droit public.

Le droit administratif fait corps avec le droit constitutionnel. Il n'en est que le prolongement. L'un et l'autre vivent sur les mêmes grandes théories. Si le droit constitutionnel paraît tenir davantage aux principes, l'expérience montre que la science du droit administratif n'a jamais progressé que par l'effort de juristes philosophes, s'élevant au-dessus de la photographie pure et unifiant autour de notions directrices la broussaille des textes. Les spéculations politiques de Sieyès devaient donc retentir jusque dans les matières qui en paraissaient le plus éloignées. N'est-ce pas d'ailleurs au contact de la réalité administrative, qui est quotidienne et urgente, qu'on aperçoit le mieux la raison d'être de l'État ? Elle fait toucher du doigt la vérité des principes

abstrait. Quel intérêt y aurait-il eu à lutter contre le pouvoir personnel, à substituer au monarque des assemblées électives, sinon de résorber toute la vie sociale dans des œuvres d'utilité commune, régulièrement poursuivies? Il est bien entendu, au demeurant, que l'individu conserve sa sphère inviolable d'activité, particularité que les juristes étrangers considèrent comme l'une des caractéristiques les plus frappantes du droit administratif français (1).

L'idée de service public est, de l'aveu général, au cœur du droit administratif moderne. Elle figure en bonne place chez tous les auteurs. Des hommes comme le doyen Duguit et comme le professeur Jèze y voient le centre unique d'où tout part. Le doyen Hauriou lui-même lui assigne un grand rôle, bien qu'il la complète par une théorie qui lui est propre, celle de l'institution. Or, les linéaments de la théorie du service public se trouvent, à n'en pas douter, chez Sieyès. Et il n'est pas jusqu'à la construction institutionnelle qui ne puisse découvrir dans son œuvre des points d'appui.

« Dans l'intérieur de la Nation, dit Duguit, dans la limite du territoire occupé par cette nation, les gouvernants, différenciés des gouvernés et monopolisant la force, doivent employer cette force pour organiser et contrôler le fonctionnement des services publics. Ainsi les services publics sont un des éléments de l'État.... L'État n'est pas une puissance qui commande, une souveraineté, il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants. » Et, un peu plus loin, on lit : « (Le service public) c'est toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'emploi de la force gouvernante (2). »

En d'autres termes, Duguit part de besoins réguliers et continus que la collectivité est destinée à satisfaire. Mais Sieyès ne faisait pas autre chose. L'*Exposition raisonnée* débute par la considération des besoins. Sans doute, l'homme, qui les possède par nature, possède, par nature aussi, les moyens d'y pourvoir. Mais, en fait, il se trouve en contact avec d'autres hommes qui peuvent être pour lui des moyens ou des obstacles. Ils seront des moyens si l'on comprend l'utilité réciproque que représentent les relations humaines. C'est précisément sur cette utilité réciproque que la société est fondée. L'homme ne change pas de but en y entrant. Mais un double résultat va se produire : la satisfaction des besoins sera plus facile; ces besoins d'autre part seront multipliés par l'état social lui-même, et multipliés presque indéfiniment. La liste des biens qu'une bonne constitution peut procurer aux peuples est illimitée. Le système de Sieyès aboutit à cette proposition grosse de conséquences : *les citoyens en commun ont droit à tout ce que l'État peut faire en leur faveur* (3). Ainsi donc, les bienfaits de l'état social ne doivent pas s'envisager uniquement sous l'angle

négalif du maintien de la liberté, du respect de l'indépendance individuelle. La société, instrument de la personne humaine, doit l'enrichir et l'agrandir. Il y a une foule de prestations positives que l'État est appelé à fournir pour améliorer le sort de ses membres. Le compte ne saurait en être dressé une fois pour toutes. Besoins et moyens croissent sans arrêt.

Duguit ne rencontre-t-il pas Sieyès lorsqu'il insiste sur ces trois points : Les gouvernants sont obligés d'agir pour organiser les services publics, parce qu'ils sont gouvernants. — Les pouvoirs des gouvernants sont limités à cette activité de service public et tout acte des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un autre but qu'un but de service public. — A la question de savoir quelles sont les activités dont l'accomplissement constitue pour les gouvernants une obligation, on ne peut faire de réponse fixe : il y a là quelque chose d'essentielle-ment variable, d'évolutif au premier chef.

Sieyès a été très frappé par le caractère coopératif des sociétés modernes. Il les compare sans cesse à des ruches, à des ateliers, à des fabriques, devançant ici l'école saint-simonienne, dont il avait connu le chef sous le Directoire. Il dit qu'elles supposent la mise en commun du travail de tous leurs membres. Il emploie volontiers pour les définir le terme d'association.

Dans l'association, il n'y a pas de sujets, il n'y a que des égaux, dominés par l'idée du bien commun. C'est pourquoi l'État fédération de services publics, tel que le conçoivent les juristes modernes, exclut les droits de domination et même les droits tout court, pour ne connaître que des pouvoirs statutaires, c'est-à-dire des compétences organisées par la constitution ou par la loi.

Telle était déjà l'idée de Sieyès, qui ne définissait pas les pouvoirs des agents publics autrement que le droit administratif contemporain. Cette définition était d'ailleurs chez lui extrêmement large, puisque, si l'on trouve dans son œuvre la distinction des gouvernants et des gouvernés, on n'y trouve pas celle des gouvernants et des agents, des représentants et des fonctionnaires. Tous les « officiers publics » sont placés par lui sur le même plan, qu'ils expriment une volonté initiale ou une volonté subalterne. Ils n'exercent pas un pouvoir qui leur appartienne en propre : c'est le pouvoir de tous ; il leur a été seulement confié. En d'autres termes, l'exercice d'une fonction publique n'est pas un droit, mais un devoir (1).

En conséquence, l'autorité ne saurait être subdélégée. Il n'appartient pas à celui qui en a été investi de s'en décharger sur d'autres. C'est là une idée généralement admise par la doctrine française et dont elle a tiré de multiples applications. Sans doute, la vieille règle *delegata potestas non delegatur* se rattache à tout un ensemble. Elle domine le droit constitutionnel comme le droit administratif et elle y trouve même son point d'attache le plus direct. C'est à propos du pouvoir législatif que Sieyès la formulait avec le plus de netteté (2). Mais la

matière de l'exécution constitue un domaine où elle risquerait d'être plus souvent violée. Le cloisonnement des compétences vaut d'y être souligné d'une manière spéciale.

La compétence ne se présume pas plus qu'elle ne se délègue. Sieyès encore a fortement marqué ce point. Le fonctionnaire public ne tire son existence et ses attributions que de la loi. Au-delà du cercle étroit dans lequel elle l'a investi, il est sans pouvoir ; il devient un usurpateur, punissable comme tel ; et ses attributions portant en elles un caractère artificiel, par conséquent anormal, sont toujours sujettes à interprétation restrictive.

Il suit encore de cette conception que les fonctionnaires sont des agents de collaboration plus que des agents de commandement. Lorsqu'on dit qu'ils exécutent la loi, on se sert d'une expression qui n'est ni très exacte, ni très heureuse. A y regarder de près, les lois s'exécutent elles-mêmes, par l'adhésion spontanée et libre des citoyens, qui se conforment de leur propre initiative aux règles posées par leurs représentants. Les fonctionnaires ne sont là que pour prêter leur assistance et leur concours, pour instruire le public. Mais leur intervention coercitive ne se produit qu'en dernier ressort, à titre de remède exceptionnel et fâcheux. C'est ce qui ressort à l'évidence du *Discours du 2 thermidor*. La loi est exécutée par ceux qui l'observent. Ce n'est que dans le cas de résistance qu'on met en branle le pouvoir officiel. Et qui ne voit que s'il fallait toujours le mettre en branle, il ne suffirait pas à sa tâche ? Il y suffirait si peu qu'il faut aussi prévoir le cas où les fonctionnaires eux-mêmes résisteraient à l'accomplissement de leur devoir et organiser contre eux à leur tour une coercition exceptionnelle. Tout revient à dire que dans la collaboration spontanée, dans la bonne volonté, réside la règle fondamentale de toute organisation politique.

Si les pouvoirs spéciaux des fonctionnaires, même rigoureusement limités par la loi, même interprétés restrictivement, demeurent exorbitants de droit commun, à ces pouvoirs s'attache une responsabilité particulière, plus précise et plus lourde que celle des simples citoyens. Ils doivent compte, non seulement de ce qu'ils font contre la loi, mais de ce qu'ils font au-delà de la loi. Indépendamment de la juridiction ordinaire, à laquelle ils n'échapperont pas, car le fonctionnaire n'est pas en dehors de la Nation, ils seront soumis à une juridiction spéciale, appréciant les faits non plus selon le droit strict, mais d'après une notion plus délicate et plus stricte des devoirs de la fonction. Ce sera pour eux le contraire d'un privilège. Cette juridiction les jugera, non plus en tant que citoyens, mais en tant qu'instruments des services publics. Toutes ces idées, que le droit moderne a développées, se trouvent déjà en germe dans l'œuvre de Sieyès.

Sieyès d'ailleurs n'a nullement méconnu la nécessité pratique de reconnaître aux agents d'exécution une assez large initiative, de les investir de prérogatives propres, de les autoriser à combler les lacunes du droit.

L'administration est essentiellement active, au rebours de la justice. Elle est chargée de procurer la vie à l'établissement public, ou tout au moins d'entretenir cette vie. Le propre de la vie est de ne pas attendre. L'administration agira, en s'inspirant de la loi ; mais elle agira — même si la loi est muette. Elle doit assurer la continuité des services publics. « Qui de nous ignore, dit Sieyès le 7 mai 1791, que le chaos doit être l'effet inévitable de la suspension du service public dans ses principales parties ? »

L'administration, qui représente des besoins massifs, bénéficiera de procédures exorbitantes du droit commun. Sa grande ressource éventuelle sera la réquisition, réquisition des hommes, réquisition de l'argent ou réquisition des choses. C'est là un point que Sieyès, dans son rapport sur le Ministère de la Guerre, a mis en lumineuse évidence. On dirait qu'il a fourni de titres de chapitre les traités de droit administratif contemporains. Il renonce à étudier l'art de fournir des hommes propres aux différentes parties de l'établissement public, « question d'un grand intérêt et neuve encore ». Mais, d'emblée, il compare la fourniture des choses à la fourniture de l'argent. « Nous nous sommes dit : une fourniture de première nécessité, celle de l'argent, se trouve déjà organisée, et assez bien, dans l'établissement public. La Trésorerie générale reçoit de tous les départements et elle réfléchit partout à la disposition des ministres cet aliment général de tous les genres de service. Pourquoi, imitant cet utile exemple, n'établirions-nous pas une commission générale de fournitures, un Economat national que l'on chargerait de se procurer par tous les moyens connus, par commande, régie ou autrement, toutes les espèces de matières premières et secondes et de les emmagasiner dans les lieux où le besoin du service pourrait l'exiger ? » (1). — Un auteur comme Hauriou étudie précisément en ordre successif, et dans le même titre, comme moyens de gestion des services publics, la réquisition des hommes et du personnel, la réquisition des choses immobilières et des objets mobiliers, la réquisition de l'argent (2).

Les décisions de l'administration bénéficieront d'une exécution immédiate, au moins provisoire. On ne peut pas attendre pour leur donner force que le juge les ait déclarées légales. Une autre situation conduirait à l'anarchie. L'administration représente la permanence de l'autorité publique.

Ses pouvoirs expressément formulés par la Constitution ou la loi lui suffisent-ils ? On trouve chez Sieyès, partisan sévère de la délimitation des compétences, quelque chose qui ressemble à la fameuse théorie des pouvoirs implicites de la Constitution, forgée en Amérique par le Chief justice Marshall. Selon cette théorie, la compétence des organes constitutionnels fédéraux n'est pas déterminée seulement par la lettre de la Constitution, mais encore par son esprit. A côté de la compétence formellement reconnue, existe une compétence implicite. « Le peuple doit être considéré, quand il confère un pouvoir, comme

octroyant une large discrétion quant aux moyens à employer. Le peuple peut bien être avare dans l'attribution de pouvoirs à ses agents, mais on doit présumer quand il concède ces pouvoirs qu'il le fait en confiance dans l'intelligence de ses agents, leur laissant toute liberté d'user de tels ou tels moyens pour arriver au but désiré (1). » Dans l'affaire de l'arrêté du département de Paris, Sieyès a constamment raisonné d'une manière analogue. On s'étonne, disait-il en substance, d'avoir vu le Directoire prendre des mesures que la loi ne prévoyait pas. Mais la possibilité de ces mesures était implicitement contenue dans la mission que la loi lui donnait ; ces mesures étaient nécessaires pour que la mission fût accomplie. Ainsi, on a prétendu qu'il n'appartenait pas à un corps administratif de créer des fonctions nouvelles. Mais lorsqu'on prescrit un devoir à un corps administratif, ne lui permet-on point par là de nommer par commission des agents, si le concours de ceux-ci est indispensable ? De même, il entre nécessairement dans les attributions de l'autorité administrative de prendre toutes les mesures de police commandées par les circonstances, auraient-elles pour résultat de restreindre la liberté.

Duguit lui-même admet les règlements dits spontanés, parce qu'ils correspondent à une nécessité du service public. Tout au moins reconnaît-il qu'ils sont justifiés par la coutume, à défaut de l'être par la constitution écrite (2).

La doctrine de Sieyès ne semble jouer, au surplus, que dans des limites assez restreintes. Il a l'air de la donner comme provisoire. « La position des magistrats, des administrateurs est bien différente aujourd'hui de ce qu'elle sera dans quelques années, lorsque la machine politique, ordonnée suivant ses véritables lois, aura toute énergie dans ses mouvements. Alors le sentiment du devoir suffira sans doute de la part de l'administrateur. Aujourd'hui, qui ne voit que le zèle, que la vertu la plus active ne sont pas de trop pour contenir les nombreux éléments de trouble qui nous environnent (3) ? »

En tout cas, l'idée du service public, de sa nécessité, de sa continuité, l'idée de la satisfaction indispensable et exclusive des besoins du public sont constamment visées dans les écrits de Sieyès. On y trouve aussi des définitions. « Dans toute fonction publique, il y a deux choses, dit-il, lors de sa première intervention sur l'arrêté du directoire du département de Paris (18 avril 1791) : les hommes qui agissent pour les besoins publics et ceux qui profitent du service qu'on leur rend. Les citoyens sont les administrés ; ceux qui leur rendent ces services pour la nation sont des fonctionnaires publics. » Quelques lignes plus haut, il avait déclaré : « Vous sentez bien que toute fonction exercée dans un bâtiment public, pour le service du public, est une fonction publique.... » Et, comme on murmurait, « Je dis que toute fonction ecclésiastique exercée dans un lieu public pour le public est une fonction publique. Je fais une comparaison : l'instruction publique est nationale et publique comme le culte public. Vous avez des chaires publiques. Si un par-

ticulier disait : « Je veux instruire nos concitoyens » et s'il les instruisait dans une de ces chaires, n'exercerait-il pas une fonction publique ? »

Cet élément de publicité, il l'a toujours mis en vedette. Dans sa seconde intervention sur la même affaire, il distingue ce qui est public et commun à tous, ce qui est public sans être commun et ce qui n'est ni public ni commun. Le culte des paroisses est public et commun, c'est-à-dire qu'il est à la fois à la charge de la collectivité et ouvert à tous. Telle est certainement pour lui la règle générale des services. Le culte des chapelles-oratoires répond à la première condition, mais non à la seconde : la Nation paie certains établissements pour la satisfaction de besoins spécialisés. Au contraire, les établissements particuliers sont ceux qui ne possèdent ni l'un ni l'autre caractère et qui reposent sur l'initiative d'« actionnaires » indépendants faisant les fonds de l'entreprise et la soumettant à tel régime qu'il leur plaît.

Au total, nous ne sommes pas si loin de la définition du service public donnée par les auteurs contemporains, Hauriou notamment : « service technique rendu au public d'une façon régulière et continue, pour la satisfaction de l'ordre public et par une organisation publique (1). » Le professeur Jèze écrit de son côté : « Les services publics supposent des individus et des choses : des individus, pour prescrire ou accomplir les mesures tendant à donner satisfaction aux besoins d'intérêt général ; des choses, au moyen desquelles les individus préposés aux services publics fourniront les prestations que le public attend du service public (2). » De cette dernière formule il faut immédiatement rapprocher le passage de l'*Exposition raisonnée* qui est ainsi conçu : « Les fins de la société étant ainsi rappelées, il est clair que les moyens publics doivent s'y proportionner, qu'ils doivent s'augmenter avec la fortune et la prospérité nationales. *L'ensemble de ces moyens, composés de personnes et de choses, doit s'appeler l'établissement public afin de rappeler davantage son origine et sa destination* (3). »

Mais les services publics ainsi définis vont-ils découler automatiquement de l'organisation statutaire de l'État ? Devra-t-on au contraire faire appel, pour en rendre compte, à l'idée d'initiative autonome ? Jusqu'ici, nous avons vu l'administration intervenir pour faire vivre, même avec des moyens nouveaux, même avec des moyens improvisés, ce qui existe déjà. Convient-il d'aller plus loin et de reconnaître à l'autorité un pouvoir de création autonome ? Hauriou le pense et toute sa doctrine tend à le démontrer. Dans quelle mesure Sieyès a-t-il été ici un précurseur ?

L'*Exposition raisonnée* affirme qu'on ne saurait cristalliser dans une déclaration de droits les services que l'État peut rendre aux citoyens. Il y a dans ces services un élément de vie et d'imprévu qui répugne à toute énumération exhaustive, à toute classification même. C'est précisément pour y satisfaire, selon les circonstances, que l'on crée l'établissement public, c'est-à-dire un organisme analogue à ceux de la nature, doué comme eux de volonté et d'action. Le rôle de cet

organisme sera un rôle d'entreprise, avec ce que le mot comporte d'initiative et de responsabilité. Parlant un peu plus loin de la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs, Sieyès a cette phrase caractéristique : « Tous peuvent jouir des avantages de la société, *mais ceux-là seuls qui contribuent à l'établissement public sont comme les vrais actionnaires de la grande entreprise sociale*. Eux seuls sont les véritables citoyens actifs, les véritables membres de l'association (1) ». Cette phrase n'a pas, croyons-nous, de signification censitaire, ploutocratique. Nous avons montré que Sieyès orientait le droit électoral dans une tout autre direction (vers le tribut volontaire). Il s'agit d'un intérêt spontanément pris et manifesté aux affaires publiques. L'initiative autonome des individus fait marcher la machine politique. Il n'est pas surprenant que cette machine elle-même fonctionne d'une manière indépendante, que son activité ne se résume pas dans les règles statutaires qui constituent le frontispice immobile de l'État.

Tout cela, bien entendu, n'est qu'indiqué à larges traits, suggéré même. Mais le vocabulaire de Sieyès contenait des germes qui ont été développés par d'autres. De cette idée d'entreprise, Hauriou tirera plus tard un parti décisif. Le pouvoir administratif et, d'une manière générale, le régime d'État se ramènent pour lui à l'idée d'entreprise. « Le pouvoir de l'État est un pouvoir d'entreprise avant d'être un pouvoir de domination, écrit-il; et c'est par là qu'il se justifie, car la centralisation politique d'une nation devient à un certain moment de l'histoire une œuvre légitime, à la condition d'être entreprise sous une responsabilité (2) ». Ailleurs Hauriou définit l'institution « une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social (3) ». Ailleurs encore, il prend nettement parti contre la résorption de tout le droit administratif dans la théorie des services publics. « L'erreur de M. Duguit quand il a édifié son système de droit objectif a été de miser sur la règle de droit. Le véritable élément objectif du système juridique, c'est l'institution...; ce sont les institutions qui engendrent les règles de droit, ce ne sont pas les règles de droit qui font les institutions (4). »

L'établissement public, conception propre à Sieyès et dont l'évocation revient à tout moment dans son œuvre, comporte précisément une part d'autonomie. La notion d'établissement public est extrêmement large. Elle résume tous les pouvoirs sociaux, toutes les manifestations de l'activité politique. La constitution proprement dite, la constitution *stricto sensu* concerne l'organisation de l'établissement public central, c'est-à-dire « cette partie de la machine politique que vous constituez pour donner la loi et celle qui lui tient immédiatement et que vous destinez à procurer, du point de vue central où vous la placez, l'exécution de la loi sur tous les points de la République ». Il y a d'autres choses encore dans l'établissement public : il y a les pouvoirs locaux. Mais tout est construit sur le même plan.

Il existe à l'intérieur de la machine politique un principe d'élasticité

que Sieyès a senti et dont on trouve en plusieurs endroits de son œuvre la manifestation. C'est en vertu de cette idée que le Gouvernement, qui est tout pensée, dispose d'une large aisance de mouvements. Elle n'est pas absente, comme nous venons de le voir, des démarches de l'Exécutif lui-même, en dépit de leur subordination de principe. Au reste, la comparaison que Sieyès institue entre l'établissement public et un organisme vivant ne conduit-elle pas à cette conclusion ? « L'établissement public est une sorte de corps politique qui, ayant comme le corps de l'homme des besoins et des moyens, doit être organisé à peu près de la même manière. Il faut le douer de la faculté de vouloir et de la faculté d'agir. Le pouvoir législatif représente la première et le pouvoir exécutif la seconde (1). » Or, dans un organisme, s'il y a interdépendance des organes, il y a aussi initiative possible de chacun d'eux et suppléance éventuelle de l'un par l'autre. Du reste, s'il arrive d'ordinaire que l'action soit sous la dépendance de la volonté, le fait n'a rien d'universel, ni de nécessaire. Éventuellement, les différents organes de l'État remplissent les uns à l'égard des autres cette fonction vicariante dont nous avons déjà vu l'application.

On ne trouve donc pas chez Sieyès une subordination fatale et aveugle de l'action administrative à la loi. L'administration sert la loi, mais elle la sert intelligemment. A travers elle, ce qu'elle sert, ce sont les fins sociales. Elle concourt avec elle, sur un plan inférieur, à la satisfaction des besoins individuels.

Elle y concourt par des voies différentes, par l'action et non par l'abstention. Les deux forces chargées ainsi de réaliser le but de l'État sont-elles hétérogènes l'une à l'autre ? Non, puisque toutes deux reposent en dernière analyse sur la volonté des individus. Directement ou indirectement, il n'y a rien qui ne vienne des gouvernés eux-mêmes. C'est la raison pour laquelle, malgré les éléments incontestables d'autorité que renferme le système de Sieyès, il faut se garder d'y rechercher un *pouvoir*, indépendant dans ses origines et irréductible dans son essence, qui porterait en lui-même sa justification. Par là Sieyès demeure très en deçà des conceptions d'Hauriou qui, brisant l'unité du système juridique, dégage, en dehors de la loi, la notion d'une autorité, différente par sa nature et insusceptible d'être jamais complètement bridée par elle, qui serait précisément le pouvoir autonome du Gouvernement et de l'Exécutif. Mais nous dépassons ici le champ du droit administratif et nous anticipons sur ce qui sera dit dans un chapitre ultérieur des relations de Sieyès avec la philosophie juridique du temps présent.

CHAPITRE V

LE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ ET LES ASPIRATIONS ACTUELLES

LE contrôle de la constitutionnalité des lois et autres actes de l'autorité publique, considéré comme la sanction nécessaire du statut de l'État, jouit d'une incontestable faveur. Il en était déjà ainsi, dans une certaine mesure, avant la guerre. Lorsque la victoire des armes alliées a provisoirement développé en Europe un grand mouvement constitutionnel à caractère démocratique, l'institution a été largement diffusée. Enfin, bien que notre organisation politique actuelle exclue ce contrôle, de nombreux publicistes n'ont cessé depuis longtemps de le réclamer en France; et ces aspirations ont pris, au cours des dernières années, une acuité spéciale.

Le nom de Sieyès est peu invoqué — beaucoup moins que l'exemple américain. Il serait injuste toutefois de ne pas rapporter cette évolution à sa source lointaine. Sieyès a été le premier en France à parler du contrôle, à démontrer qu'une constitution d'origine populaire devait voir son application effectivement garantie à l'égard de tous, qu'il y avait lieu de la protéger contre le législateur lui-même. Il a agité ces idées à une époque où le contrôle ne fonctionnait pas encore aux États-Unis : la fameuse affaire *Marbury v. Madison*, où le Chief justice Marshall l'a affirmé pour la première fois, en s'appuyant sur un texte, à la vérité vague et obscur, de la Constitution fédérale, ne date que de 1803. Sans doute, dans les États particuliers de l'Union, il y avait bien eu avant cette date des actes législatifs déclarés inconstitutionnels (Rhode Island, 1786; Caroline du Nord, 1787; Virginie, 1788). Mais ces faits étaient peu connus et insusceptibles par eux-mêmes d'un grand rayonnement. C'est seulement la jurisprudence de John Marshall, maintenue par lui pendant de longues années, qui a rendu populaire en Amérique le principe du contrôle, qui l'a définitivement établi au cœur des institutions. Or, l'argumentation initiale de John Marshall se rencontre curieusement avec la pensée de Sieyès. « La constitution, dit-il, est ou bien une loi supérieure suprême qu'on ne

peut changer par les moyens ordinaires, ou bien un acte de même niveau que les actes législatifs ordinaires et que la législation pourra modifier quand il lui plaira. Si la première partie de l'alternative est vraie, un acte législatif contraire à la constitution n'est pas une loi. Si la deuxième partie est vraie, alors les constitutions écrites sont des tentatives absurdes de la part d'un peuple pour limiter un pouvoir insusceptible par sa nature de limitation. Un acte de la législature ordinaire contraire à la constitution est nul. Cette théorie est essentiellement liée à l'existence d'une constitution écrite et doit être considérée comme un des principes fondamentaux de notre société. » C'est, presque trait pour trait, la justification présentée par Sieyès le 2 thermidor : « Une constitution est un corps de lois obligatoires, ou ce n'est rien. » Déjà dans ses écrits de 1789 il n'avait cessé d'insister sur la subordination nécessaire des pouvoirs constitués au pouvoir constituant.

Mais, si Sieyès a eu le mérite de formuler la doctrine avant tout le monde, il l'a orientée dans un sens où elle a subi un arrêt de développement. Il a voulu organiser le contrôle par un organe spécial, à caractère politique, au lieu de le confier aux juges ordinaires. Cependant, pour caractériser le rôle de cet organe, il emploie des termes empruntés à la langue judiciaire : il appelle son Jury constitutionnaire un tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel. Nul doute que le Jury ne soit appelé à se prononcer uniquement selon le droit. Son impuissance, volontairement établie par Sieyès, à prendre des décisions spontanées accentue encore sa ressemblance avec les organismes judiciaires. Mais les préventions étaient trop fortes, à cette époque, contre la magistrature proprement dite pour que Sieyès pût penser à elle. « La magistrature civile, dit-il le 18 thermidor, vous paraîtrait-elle pouvoir remplir une aussi haute mission ? Pensez au sage décret par lequel vous avez interdit aux juges de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ; à plus forte raison vous ne leur accorderez pas la puissance de citer devant eux les premiers corps politiques de l'État. » Sieyès entendait rendre son Jury constitutionnaire aussi rigoureusement indépendant que les juges ordinaires, et le doter d'un prestige dont ceux-ci étaient dépourvus. Ses calculs ont été déjoués par l'histoire. Le Sénat n'a été entre les mains de Bonaparte qu'un instrument de règne. Le fait qu'il n'ait pas annulé des décrets impériaux manifestement inconstitutionnels a créé au profit de ces actes une irréfragable présomption de régularité, que la jurisprudence a reconnue (1). Un résultat analogue s'est produit sous le Second Empire, où la loi de sûreté générale du 27 février 1858 par exemple, bien qu'attentatoire au premier chef à la liberté individuelle, a obtenu dans le sein du Sénat 135 suffrages contre 1. Dès lors, le contrôle exercé par un organe politique s'est vu entaché de discrédit ; et on a recherché dans d'autres voies des effets plus substantiels.

En le faisant, néanmoins, on ne s'est pas écarté autant qu'il sem-

blerait des idées de Sieyès. — Tout d'abord, on a retenu de son système que le contrôle à organiser se fondait sur un examen d'ordre exclusivement juridique; et c'est pour cette raison même qu'on a voulu en général le confier aux tribunaux ordinaires — certaines constitutions prévoyant d'ailleurs une juridiction spéciale où des éléments politiques voisinent avec la magistrature courante. — D'autre part, le contrôle de Sieyès, très largement ouvert, s'exerçait sur un recours direct formé contre l'acte inconstitutionnel et devait produire effet *erga omnes*. Aux États-Unis, le système a été longtemps très différent; le contrôle ne jouait que par accident, à propos d'une exception d'inconstitutionnalité opposée devant un tribunal par un individu traduit en justice. Mais la différence s'est atténuée depuis que les juges américains ont admis, en dehors de tout procès déjà né, les particuliers menacés par l'application d'une loi inconstitutionnelle à leur demander d'adresser une injonction aux agents exécutifs. Elle a diminué encore depuis qu'ils ont fait droit aux requêtes par lesquelles les citoyens, pour préciser leur situation, poursuivent l'émission de jugements déclaratoires les renseignant sur les obligations qui leur incombent (1). On se rapproche ainsi insensiblement du procès directement fait à l'acte. Aussi bien, quoique d'excellents auteurs proclament la supériorité de la voie indirecte (2), beaucoup de constitutions modernes ont-elles voulu faire davantage et leurs créations s'apparentent-elles moins en conséquence au système américain qu'aux idées de Sieyès. — Enfin, et sur le terrain politique cette fois, si le contrôle américain a été tant admiré, c'est parce qu'il a paru fournir un frein à la démagogie des législatures : la magistrature représenterait, aux yeux de certains, en face des corps élus, imprudents et tumultueux, un élément d'ordre et de stabilité sociale. Mais tel était précisément aussi le point de vue de Sieyès organisant son Jury constitutionnaire à une époque où, suivant le mot de Talleyrand, il était beaucoup revenu de la Révolution.

Dès avant la guerre, le contrôle de constitutionnalité se recommandait de la pratique qui en était faite par un certain nombre d'États.

Il avait pris corps dans des États fédéraux, où son existence apparaissait quelquefois comme un lien puissant, indispensable pour refréner les usurpations des États particuliers et maintenir l'union.

Sur son fonctionnement bien connu aux États-Unis, il existe une littérature abondante, qu'il ne saurait être question même de résumer. L'institution s'y est développée au cours du XIX^e siècle d'une manière autonome. Le contrôle est exercé non seulement par la Cour suprême, mais par tous les tribunaux. L'inconstitutionnalité apparaît d'abord à titre d'incident soulevé dans un procès. L'appréciation à laquelle elle donne lieu de la part du juge est étroitement limitée au litige porté devant lui. Toutefois la doctrine du *stare decisis*, appliquée d'ailleurs irrégulièrement, tend à en élargir la portée. Avec la procédure de la demande d'injonction, qui se rattache à un précédent de 1824, mais

qui s'est développée surtout à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, avec la procédure de jugement déclaratoire qui pénètre à partir de 1928 la pratique des États et que la législation fédérale admet à partir de 1934, on reste encore théoriquement dans le domaine de la relativité de la chose jugée. Cependant, la position prise par le pouvoir judiciaire s'impose dans la pratique avec une force accrue.

L'arme du contrôle a été utilisée à des fins conservatrices. Les juges s'en sont servis pour paralyser la législation contre les trusts ou pour arrêter les progrès de la législation du travail. Ils ont invoqué la propriété, la liberté des contrats, le droit individuel, lorsqu'ils ne s'attachaient pas à des griefs plus superficiels, comme le prétendu défaut de technicité (il leur est arrivé de prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi pour titre inexact). On a abouti ainsi à ce que le professeur Édouard Lambert a appelé, dans un livre célèbre, le gouvernement des juges. La majorité de la Cour suprême en particulier s'est toujours prononcée dans le même sens. Vainement des juges dissidents ont-ils essayé de réduire l'opposition des autorités judiciaires aux autorités politiques. Récemment encore, la Cour suprême est entrée en conflit avec le président Roosevelt, promoteur de réformes quasi dictatoriales d'inspiration socialisante. Elle a déclaré inconstitutionnelle la loi sur le redressement industriel national, la loi sur les retraites des employés de chemins de fer, la loi sur le justeement de l'agriculture.

La théorie du gouvernement des juges était déjà faite avec une certaine crudité par le président Taft dans son message au Congrès du 15 août 1911 : « Pour maintenir les droits de la minorité et de l'individu et préserver notre équilibre constitutionnel, il nous faut des juges qui aient le courage de décider contre la majorité quand la justice et le droit l'exigeront. » Les neuf juges de la Cour suprême, nommés à vie par le président de la République avec approbation du Sénat, possèdent d'ailleurs une situation morale et matérielle considérable. Ainsi s'est constituée peu à peu une oligarchie de la robe. La magistrature américaine, sous couleur de réaliser objectivement l'équilibre des pouvoirs, est devenue elle-même un pouvoir politique. Il arrive aux Américains de la considérer comme une branche du Législatif. La Cour, sous l'empire de certaines conceptions politiques, a légiféré en effet par voie négative.

En Suisse, le contrôle de constitutionnalité revêtait, dans le même temps, un caractère très étendu. Le Tribunal fédéral annulait, sur la demande des intéressés, les actes inconstitutionnels des autorités cantonales. Et, sans doute, ceci se rattache à la structure non unitaire de la Suisse, le Tribunal fédéral n'étant jamais juge de la constitutionnalité des actes du pouvoir central. En revanche, la très large ouverture du recours, qui peut être intentée par toute personne ayant un intérêt né ou à naître dans l'affaire, et qui devient même une *actio popularis* au profit de tout citoyen lorsqu'il s'agit d'une violation de la Constitution par une loi ayant une portée générale (arrêt du Tribunal fédéral du

3 juillet 1885), rapproche le système suisse du système de Sieyès. Le résultat est aussi une annulation *erga omnes*.

En regard des procédures suisses, il faut placer la procédure mexicaine de l'*amparo*, qui, si elle n'a pas produit beaucoup d'effets pratiques, en raison de la défaillance des mœurs, procède d'intentions excellentes. A ne regarder que les textes, l'*amparo*, consacré par les articles 101 et 102 de la Constitution du 12 février 1857 et réglementé quarante ans plus tard par une loi qui compte plus de 100 articles, serait même plus protecteur que le recours au Tribunal fédéral helvétique, bien que l'effet relatif de la chose jugée domine l'institution. D'une part en effet, l'*amparo* vise la protection des droits individuels aussi bien que le maintien de l'équilibre fédéral et s'étend par conséquent aux actes de toutes les autorités. D'autre part, il est si largement ouvert aux intéressés que la simple menace de violation des droits individuels suffit à justifier son maniement devant de très nombreuses juridictions.

Depuis la guerre, la propagation s'est généralisée. A l'heure actuelle de très nombreuses constitutions étrangères (fédérales ou unitaires) — une trentaine — ont admis, avec des modalités d'applications variées, le contrôle de la constitutionnalité des lois. Dans bien des cas, l'existence de ce contrôle demeure purement théorique. L'idée-force ne s'en manifeste pas moins.

Certaines constitutions se sont plus ou moins inspirées du système américain. On lit dans une déclaration interprétative d'un article de la constitution grecque de 1927, que les tribunaux sont obligés de ne pas appliquer les lois contraires à la constitution. La constitution irlandaise de 1922 déclare (art. 65) : « La Haute-Cour aura le pouvoir d'apprécier la validité de toute loi au regard des dispositions de la Constitution. Elle connaîtra seule au premier degré de tout procès où des questions de cet ordre seraient soulevées ». La constitution roumaine de 1923 contient des dispositions analogues au profit de la Cour de Cassation, toutes sections réunies; elle précise que les décisions en la matière n'auront que l'effet relatif de la chose jugée, etc.

Dans d'autres pays au contraire, on a créé un organe spécial de contrôle constitutionnel; et cet organe fonctionne à la demande de certaines institutions de l'État. La loi, reconnue comme inconstitutionnelle dans un cas donné, perd sa force par ce fait même et est considérée comme abrogée. La juridiction constitutionnelle a une composition mixte. Tel est le cas en Tchécoslovaquie. Tel était le cas en Autriche, avec des variantes dans le détail desquelles il est inutile d'entrer.

Il n'est pas jusqu'aux textes soviétiques qui n'aient fait appel au contrôle de constitutionnalité. La constitution de l'U. R. S. S. du 7 juillet 1923 prévoyait un contrôle exercé par le presidium du comité central exécutif avec ou sans le concours de la Cour suprême. Les juristes soviétiques affirment que le but de cette institution est surtout

éducatif.... En tout cas, la ressemblance avec les mécanismes étudiés jusqu'ici est purement extérieure; et aucune comparaison utile ne saurait en être tirée, puisque le régime soviétique n'est construit ni sur le respect des droits de l'individu ni sur la séparation des pouvoirs.

Sous l'empire de considérations mi-juridiques, mi-politiques, un fort mouvement s'est dessiné en France pour le contrôle de la constitutionnalité des lois. Il s'agit le plus souvent de défendre une tradition constitutionnelle, qui est libérale et individualiste, contre les empiètements d'un législateur volontiers socialisant. Certaines propositions d'ordre parlementaire se rattachent plutôt au système de Sieyès. La doctrine incline au contraire vers le système américain.

En 1894, Alfred Naquet, partisan d'une Chambre unique, suggérerait d'instituer comme contrepoids une Cour suprême, qui devait être armée d'un droit de veto suspensif contre toutes les lois inconstitutionnelles. Elle devait être composée de membres élus par l'Assemblée dont les pouvoirs allaient expirer. C'était donc un corps politique, présentant de vagues analogies avec le Jury constitutionnaire de Sieyès.

Plus tard, Charles Benoist (proposition du 28 janvier 1903) (1) demandait la création d'une *Cour juridictionnelle spéciale* pour veiller au maintien de la Constitution et pour connaître des atteintes aux droits et aux libertés des citoyens, tels qu'ils résultent de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Cette Cour était composée d'un président et de huit juges nommés par décret en conseil des ministres, sur la présentation de certains corps judiciaires ou savants. L'indépendance de ses membres était assurée par l'inamovibilité; ils ne pouvaient d'autre part occuper aucune autre fonction publique ni recevoir aucune distinction. Jules Roche (proposition du 28 février 1903) (2) attribuait au contraire le contrôle de constitutionnalité à la Cour de Cassation, toutes chambres réunies. En 1924, J.-L. Bonnet (3) comprenait dans sa proposition de revision constitutionnelle la création d'une Cour suprême pour connaître de la constitutionnalité des lois.

Aucune de ces propositions n'a eu de suite, car il ne faut guère compter sur la législature pour limiter ses propres pouvoirs. Aussi la doctrine s'est-elle délibérément orientée d'un autre côté. Elle a cherché à faire admettre qu'en vertu des principes généraux de notre droit, les tribunaux avaient le pouvoir, et même le devoir, de ne pas appliquer les lois inconstitutionnelles. Ainsi serait efficacement consacrée cette hiérarchie des textes, cette suprématie de la constitution, dont Sieyès s'était fait l'infatigable défenseur. Des préoccupations d'ordre politique n'ont pas été étrangères à ce mouvement. Parmi les partisans français du contrôle de la constitutionnalité des lois, beaucoup sont des adversaires, sinon du Parlement en tant que tel, du moins des majorités qui tendent de plus en plus à le dominer.

A l'admission en France du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois, il existe néanmoins des obstacles, dont Sieyès avait

aperçu certains. Même si ces obstacles, qui résultent d'une longue tradition, pouvaient être levés, la question de l'utilité pratique d'un examen exercé par les tribunaux demeurerait entière.

Les objections sérieuses ne portent pas contre tout contrôle, quelle qu'en soit la forme, de la régularité de la loi. Personne ne professe l'idéologie du *Contrat social* au point de proclamer l'absolutisme de la volonté générale exprimée par la loi. Le Parlement n'est pas l'héritier des anciens rois, il n'est pas *princeps legibus solutus*. Nul ne songerait à dire qu'il est investi d'un droit propre. Dans le système de la souveraineté nationale, il n'est qu'un organe de la Nation parmi d'autres. Avec le système de la souveraineté du peuple même, tout le monde admet qu'il puisse se glisser des erreurs dans la traduction par les assemblées des volontés du corps électoral. S'il est une idée que Sieyès a fait définitivement entrer dans les esprits, c'est qu'aucune des parties de la Constitution ne saurait se prendre pour le tout.

Mais des griefs bien connus visent l'intervention de la magistrature en ces matières. Ces griefs se rattachent à notre histoire politique. Une méfiance instinctive à l'égard des juges tire son origine des rancunes révolutionnaires contre l'esprit de résistance aux réformes manifesté par les anciens Parlements. Cette méfiance s'est inscrite dans des textes formels. Sieyès y faisait allusion le 18 thermidor, en vue de placer plus haut l'examen de constitutionnalité. Cet état d'esprit était alors universel. « Si la Nation, disait Thouret le 24 mars 1790, doit s'honorer de la vertu de quelques magistrats bons patriotes, une foule de faits, malheureusement incontestables, annoncent que le plus grand nombre hésitent encore à se montrer citoyens, et qu'en général l'esprit des grandes corporations judiciaires est un esprit ennemi de la régénération. » Le contrôle de constitutionnalité aurait été considéré comme un pouvoir redoutable donné au juge : celui-ci eût pu s'en servir pour arrêter l'exécution des lois. Les Constituants ont été si ombrageux qu'ils ont vu un danger jusque dans l'interprétation de la loi par les tribunaux.

La situation, nous dit-on, est aujourd'hui différente. Les arguments qui valaient pour réprimer une opposition politique des tribunaux ne sauraient être invoqués pour empêcher le libre exercice de la fonction contentieuse du juge moderne. Il ne serait plus question pour nos tribunaux de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ; les arrêts de règlement leur sont en particulier interdits. — A la vérité, la thèse des partisans du contrôle judiciaire ne paraît pas convaincante. Sans doute, s'agissant du droit français, les décisions par voie générale sont impossibles. Mais on s'illusionne beaucoup sur la valeur de cette prohibition. Qui empêcherait la formation de jurisprudences solides, fondées sur des mobiles politiques ? L'exemple américain ne démontre-t-il pas que l'examen de constitutionnalité, même dominé par la relativité de la hose jugée, peut dégénérer en exercice d'un pouvoir politique, le juge glissant de plus en plus à une appréciation de l'opportunité de la loi ?

Quoi qu'il en soit, les préventions révolutionnaires se sont cristal-

lisées dans un certain nombre de textes, qu'il est malaisé d'éluder. Il en est résulté, d'autre part, chez les juges français certaines habitudes jurisprudentielles qui constituent des barrières non négligeables.

Les textes sont célèbres. « Les tribunaux ne pourront, dispose la loi des 16-24 août 1790, prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du Corps législatif sanctionnés par le roi, à peine de forfaiture. » La Constitution du 3 septembre 1791 (tit. III, chap. v, art. 3) déclare : « Les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif ou suspendre l'exécution des lois. » Le Code pénal enfin (art. 127, § 1) punit comme une forfaiture la résistance des juges à l'application des lois, quelles qu'elles soient.

Les partisans du contrôle soutiennent que ces textes ne sont plus en vigueur ou qu'il faut les interpréter raisonnablement. Cependant, l'article du Code pénal n'a été abrogé par aucun texte et la loi de 1790 est constamment visée par le Conseil d'État. Quant à la disposition de 1791, il est bien difficile de lui refuser la valeur d'un texte de loi ordinaire, la chute de la constitution ne pouvant avoir eu d'autre effet que de la déconstitutionnaliser, conformément à la théorie générale admise en pareil cas. Mais précisément, dit-on (1), une loi ordinaire ne saurait empêcher le contrôle de la constitutionnalité des lois, car, si elle le faisait, elle serait-elle-même inconstitutionnelle. Ce dernier raisonnement ne nous touche pas plus que les précédents, car il y a pétition de principe à dire qu'une loi interdisant aux tribunaux le contrôle est une loi inconstitutionnelle. Le système du droit français, c'est que la hiérarchie des textes existe, mais qu'elle ne comporte pas de sanction. Appartient-il, d'autre part, au juge d'assouplir par un travail jurisprudentiel les textes révolutionnaires, comme il l'a fait dans d'autres hypothèses ? On l'a prétendu. Toujours est-il que cet assouplissement n'est pas à l'heure actuelle réalisé. Si les tribunaux peuvent refuser d'appliquer une loi inexistante, une loi à laquelle manque un élément constitutif, ils ne se reconnaissent pas le pouvoir de juger la constitutionnalité des lois. Les tribunaux, comme le disait sous Louis-Philippe l'avocat général Voysin de Gartempe (2), ont à appliquer les lois, fussent-elles mauvaises, tant qu'elles n'ont pas été changées. De même, dans l'affaire *Ratier*, le Tribunal correctionnel de la Seine a affirmé le 23 octobre 1925 qu'il ne saurait entrer dans les attributions du pouvoir judiciaire de contrôler la constitutionnalité des lois.

Quant aux décisions de jurisprudence (judiciaire ou administrative) qui ont été invoquées en sens inverse, elles ne sont rien moins que probantes. Hauriou par exemple s'est donné beaucoup de mal pour établir que, dans les affaires *Winckell* du 7 août 1909 (3) et *Tichit* du 1^{er} mars 1912 (4), le Conseil d'État s'était abstenu d'appliquer une loi inconstitutionnelle. Or, l'examen de ces arrêts montre que le Conseil d'État s'est contenté d'interpréter la loi et de prononcer qu'elle n'était pas applicable dans les circonstances de l'espèce.

Encore convient-il de se demander si le contrôle de la constitutionnalité des lois par la magistrature est désirable et utile.

La situation respective de la loi et de la constitution n'a rien de comparable en droit américain et en droit français. Les États-Unis vivent, soit en ce qui concerne l'État fédéral, soit en ce qui concerne les États particuliers, sous un régime de droit constitutionnel écrit particulièrement abondant et particulièrement précis. Il y est donc facile d'examiner les lois du point de vue de leur concordance avec les règles statutaires. En France, les lois constitutionnelles de 1875 sont tellement sommaires qu'il serait malaisé de trouver en défaut à leur égard un texte émis par le Parlement. Spécialement, les lois de 1875 ne parlent pas des droits individuels. On peut, il est vrai, soutenir qu'un certain nombre de principes non explicitement formulés en 1875 continuent à figurer dans le statut étatique français. Encore faudrait-il savoir si ces principes fondamentaux ont la même valeur formelle que la constitution écrite ou s'ils ne possèdent qu'une valeur coutumière, par conséquent inférieure; auquel cas il serait difficile de les préférer à la loi, susceptible d'y apporter des dérogations spéciales; outre que l'appréciation formulée sur leur existence et leur validité ouvrirait la porte à un arbitraire redoutable du juge, arbitraire que précisément il s'est, dans l'affaire *Ratier*, refusé à exercer. Mais mettons les choses au mieux. Affirmons par exemple que la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, confirmée et garantie par la Constitution du 14 janvier 1852 et certainement laissée intacte par la révolution du 4 septembre 1870, a conservé sa valeur originale de texte non seulement supralégal mais supraconstitutionnel. En serons-nous plus avancés? Non, car le Parlement, aux volontés duquel les juges viendraient à faire obstacle, possède en fait la haute main sur la revision de la Constitution. Rien ne lui serait plus facile que de mater la résistance du pouvoir judiciaire en faisant de la règle légale contestée une règle supralégale écrite. Il y a donc impossibilité pratique à faire fonctionner le système en France, car il faudrait au préalable bouleverser tout le régime constitutionnel de 1875, où la puissance parlementaire se trouve à peu près illimitée (1).

Au surplus, la magistrature française, encore que sa réputation de rectitude soit entière, manque du prestige voulu pour se livrer à la censure du Parlement.

En bref, l'alternative est la suivante : ou bien — hypothèse la moins plausible — le contrôle fonctionnerait, et alors ce seraient tous les inconvénients d'une descente des juges dans l'arène des partis; ou bien — ce qui est infiniment plus probable — les magistrats, même la possibilité du contrôle unanimement admise, hésiteraient à s'en servir. C'est pourquoi, à ce qu'il semble, l'examen de la constitutionnalité des lois relèvera toujours plus en France des controverses académiques que de la réalité des faits.

CHAPITRE VI

LA PENSÉE DE SIEYÈS ET LA PHILOSOPHIE JURIDIQUE CONTEMPORAINE

L'ESPRIT de Sieyès est l'esprit même de la Révolution française. Il n'a pu s'épanouir que dans le cadre d'une civilisation dont on dit volontiers qu'elle est en train de disparaître. Nul à coup sûr ne s'inscrit en faux d'une manière plus utile — parce que sans violence — contre les principes nouveaux qui ont conquis les trois quarts de l'Europe. Dans les pays mêmes qui sont demeurés fidèles aux idées individualistes et libérales, l'héritage moral de la Révolution fait l'objet d'âpres querelles. Les malheurs politiques de Sieyès ne le placent pas dans une situation privilégiée comme symbole d'une époque, d'une pensée, d'une action. Il demeure néanmoins le principal doctrinaire d'un système politique qui a connu des heures inoubliables de prestige et de gloire, qui subit à l'heure actuelle des revers, mais qui certes n'est point mort. En attendant des circonstances plus favorables à une sorte de mobilisation générale des cerveaux qui n'abdiquent pas la religion de la personne humaine, il faut suivre, dans le domaine purement spéculatif, le cheminement des idées de Sieyès. S'il a peu influé sur la partie militante de la nation, il a fortement agi sur sa partie pensante, bien que, même ici, son rôle demeure comme clandestin. On ne peut en tout cas le saisir que dans le champ de la philosophie juridique.

C'est à la fois le propre et l'honneur des juristes français contemporains de s'être constamment élevés au-dessus de la lettre des textes et d'avoir recherché, dans les voies les plus différentes d'ailleurs, une systématisation générale du droit, en particulier du droit public interne. Nous avons dépassé depuis longtemps l'époque des simples commentateurs se livrant sur les règles écrites à une exégèse minutieuse, ingénieuse souvent et comportant au besoin des découvertes juridiques, mais qui volontairement rasait le sol, demeurait enfermée dans le cadre tracé par le législateur ou le constituant. De nos jours, ni le Code civil ni une constitution quelconque ne sert plus de base à une

doctrine du droit. Il arrive même que les institutions positives soient quelque peu négligées au profit de constructions irréelles encore. Des théoriciens considérables du droit public s'aventurent souvent en plein ciel. Il faut préférer ce défaut à l'autre.

Notre époque ressemble à l'époque révolutionnaire, où l'on réagissait aussi contre les habitudes du passé, où l'on professait les mêmes audaces conceptuelles. Le mépris affiché d'un Duguit pour les notions traditionnelles de notre droit public évoque la superbe de Sieyès écartant d'un trait de plume les erreurs de l'histoire.

Cependant, la dernière génération de juristes est beaucoup plus près de Sieyès que l'école antérieure, précisément parce qu'elle s'est efforcée de comprendre le régime sous lequel nous vivons, au lieu de se borner à le décrire.

Des institutions ne s'expliquent jamais que par ce qui est en dehors d'elles. On a dit que les juristes français avaient remis en valeur, depuis la fin du siècle dernier, l'idée de droit naturel (1). En cela, le point d'attache de toutes les théories modernes serait donc sensiblement le même qu'au XVIII^e siècle et spécialement que dans le système politique de Sieyès. Sous cette forme, l'assertion ne serait peut-être pas exacte. Mais il suffit d'en élargir les termes pour qu'elle devienne vraie : les théoriciens contemporains du droit public suspendent leur interprétation du système juridique à une philosophie. Et, comme nous le verrons, cette philosophie est toujours empreinte à quelque degré d'individualisme révolutionnaire, même chez ceux qui prétendent s'en dégager.

Sieyès fait reposer tout l'édifice juridique sur l'autonomie de la volonté individuelle. Il pose les individus comme source initiale et exclusive du droit, en quoi il a exprimé, d'une manière plus saisissante peut-être qu'aucun de ses contemporains, la caractéristique fondamentale du régime français. Mais, par ailleurs, il encadre en quelque sorte l'individu dans le droit naturel, conçu à la manière des Physiocrates, c'est-à-dire dans une sorte de milieu ordonné, antérieur à l'organisation sociale et qui lui demeure sous-jacent. C'est de son intégration originelle dans ce plan que la volonté tire sa valeur et son efficacité juridiques.

Le droit public français est dominé depuis une quarantaine d'années par l'antithèse de deux philosophies juridiques, celle de Duguit et celle d'Hauriou, qui s'opposent comme s'opposaient jadis la doctrine du vide et la doctrine du plein. Ces deux auteurs, qui n'ont guère écrit que pour se réfuter l'un l'autre, ont construit des systèmes ingénieux et savants, dont l'inspiration paraît au premier abord profondément étrangère à l'individualisme du XVIII^e siècle et spécialement à l'influence de Sieyès. Néanmoins, chez tous les deux, nous allons retrouver des traces de cette pensée classique que Sieyès représente au maximum.

La doctrine de Duguit s'inscrit en faux contre les principes révolutionnaires. Elle le fait avec violence. L'auteur résume lui-même, dans la préface de son *Traité de Droit constitutionnel*, l'effort de sachie. « D'une part, je disais que la construction juridique individualiste, subjectiviste et métaphysique qui, par la Révolution, nous est venue de Rome et de la scolastique médiévale, a fait son temps, qu'il est impossible de plier aux vieux cadres les relations si complexes, si variées naissant aujourd'hui entre les individus et les collectivités et qu'il faut définitivement bannir de la jurisprudence les concepts métaphysiques de substance, de sujet de droit, de droit subjectif, source de controverses sans fin, irritantes et stériles. Je soutenais d'autre part que la notion de l'État puissance publique pouvant imposer souverainement sa volonté parce qu'elle est d'une nature supérieure à celle des sujets est imaginaire, qu'elle ne repose sur rien de réel et que cette prétendue souveraineté de l'État ne peut s'expliquer ni par le droit divin, qui implique une croyance au surnaturel, ni par la volonté du peuple, hypothèse gratuite, indémontrée et indémontrable. Je soutenais que l'État est tout simplement le produit d'une différenciation naturelle, tantôt très simple, tantôt très complexe, entre les hommes d'un même groupe social, d'où résulte ce qu'on appelle la puissance publique, qui ne peut point se légitimer par son origine, mais seulement par les services qu'elle rend conformément à la règle de droit; que dès lors l'État moderne apparaît de plus en plus comme un groupe d'individus travaillant de concert, sous la direction et le contrôle des gouvernants, à la réalisation des besoins matériels et moraux des participants; qu'ainsi à la notion de puissance publique se substitue celle de service public; que l'État cesse d'être une puissance qui commande pour devenir un groupe qui travaille et que les détenteurs de la puissance publique ne peuvent légitimement la mettre en mouvement que pour assurer la collaboration commune (1). »

Aux deux notions qu'il combat, droit subjectif et État puissance, Duguit en substitue deux autres : la règle de droit, traduction de la solidarité sociale, qui sera le milieu dans lequel baigneront les facultés statutaires des individus et par rapport auquel elles se mesureront et s'apprécieront — d'autre part l'existence de volontés individuelles, dans lesquelles s'exprime la totalité de la vie sociale et qui constituent la seule réalité concrète et saisissable.

Il y a, certes, entre Duguit et Sieyès une différence de vocabulaire telle qu'elle rend difficilement comparables les deux doctrines. Il faut procéder par degrés.

On est d'abord frappé du fait que la critique agressive conduite par Duguit contre l'individualisme révolutionnaire en vise les revêtements juridiques plus que la substance même. Duguit apporte ou croit apporter une technique différente de la technique classique. Il ne veut plus qu'on parle de personnalité et de droit subjectif. Soit. Il attaque ainsi des habitudes de pensée qui ne sont pas particulières à la Révolution,

qui intéressent surtout les spécialistes du droit et dans lesquelles Sieyès, qui n'était pas un juriste professionnel, ne s'est pas complu. Laissons ce point. Mais, dans la mesure où la critique de Duguit touche à des notions d'ordre politique, est-elle véritablement pertinente? Contre des conceptions courantes, mais vagues et indéterminées, peut-être. Ces conceptions sont-elles d'ailleurs proprement individualistes et révolutionnaires ou transposent-elles dans un vocabulaire nouveau un contenu ancien? Duguit raisonne comme si toute l'œuvre de la Révolution avait consisté à faire passer à la Nation les droits du prince. Que cette interprétation paresseuse ait été le fait de beaucoup, c'est possible. Rien n'était plus pratique pour la vulgarisation révolutionnaire. Mais que là se soient bornées les vues des hommes qui pensaient, c'est infiniment plus douteux. Que telle ait été en particulier la doctrine de Sieyès, c'est ce que les textes démentent. La notion d'un État différent par sa nature de ceux auxquels s'applique sa puissance et capable comme tel de leur imposer sa volonté sans condition plaît toujours aux détenteurs de l'autorité, qui ne manquent guère de l'invoquer sous tous les régimes. Elle a été mise en pratique par la Révolution plutôt que professée par ses docteurs. Au vrai, leur pensée était différente; et il y avait même, jusque dans l'élite non spécialisée, des réveils d'amour-propre. Sous le Consulat, l'emploi dans un traité international du mot *sujets* pour désigner les citoyens d'un État libre comme la France provoqua un scandale parlementaire. L'omnipotence de l'État n'est pas la doctrine de la Révolution; elle en est l'opposé.

Quant aux données positives sur lesquelles Duguit construit son système, elles appellent des comparaisons immédiates. Le sensualisme de Duguit, comme on l'a dénommé, s'apparente étroitement au sensualisme de Sieyès. Cet adversaire de l'individualisme révolutionnaire part lui aussi de l'individu. Or, bien avant Duguit, Sieyès, balayant les abstractions métaphysiques, avait dit qu'il n'existe que des individus et que tout doit s'ordonner par rapport à eux. « Une société politique ne peut être que l'ensemble des associés... Ces volontés individuelles sont les seuls éléments de la volonté commune » (*Tiers État*, chap. v). La liberté individuelle est définie le 18 thermidor comme la cause finale de toute l'organisation sociale, etc. Ces formules sont trop constantes pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Chez Sieyès comme chez Duguit, il y a des atomes qui tournoient dans le vide, les individus, et dont les combinaisons viennent former toute la vie collective, toutes les institutions, toute la hiérarchie sociale. Pour Duguit sans doute, tout cela n'est valable qu'en fonction de la règle de droit. Celle-ci est le milieu dans lequel le droit positif s'établit et en réaction contre lequel il ne saurait rien produire de solide, ni de durable. Mais Sieyès déclare de son côté qu'au-dessus de la Nation, composée exclusivement d'individus, il y a le droit naturel. Et sans doute ne conçoit-il pas plus que Duguit la révolte des lois positives contre le droit naturel. Bien plus, s'il insiste souvent sur le droit qu'a tout peuple de changer sa

constitution, n'est-ce point en raison des écarts qui peuvent se produire entre la loi naturelle et les lois politiques positives et pour y porter remède?

Sur l'idée que les gouvernants sont limités par le droit, qui est l'idée centrale de Duguit, Sieyès a écrit des lignes saisissantes, que l'on croirait avoir été rédigées hier. « Les pouvoirs illimités sont un monstre en politique, dit-il dans le *Discours du 2 thermidor*, et une grande erreur de la part du peuple français. Il ne la commettra plus à l'avenir. Vous lui direz encore une grande vérité trop méconnue parmi nous, *c'est qu'il n'a pas lui-même ces pouvoirs, ces droits illimités, que ses flatteurs lui ont attribués*. Lorsqu'une association politique se forme, on ne met point en commun tous les droits que chaque individu apporte dans la société, toute la puissance de la masse entière des individus. On ne met en commun, sous le nom de pouvoir public ou politique, que le moins possible, et seulement ce qui est nécessaire pour maintenir chacun dans ses droits et ses devoirs. Il s'en faut bien que cette portion de puissance ressemble *aux idées exagérées dont on s'est plu à revêtir ce qu'on appelle la SOUVERAINETÉ*. » Non seulement Sieyès est, comme Duguit, un négateur de la souveraineté; mais, dans la suite de ce même passage, il prend directement position contre cette idée que le peuple serait le successeur de l'ancienne monarchie : « Et remarquez que c'est bien de la souveraineté du peuple que je parle, car, s'il en est une, c'est celle-ci. Ce mot ne s'est présenté si colossal devant l'imagination que parce que l'esprit des Français, encore plein de superstitions royales, s'est fait un devoir de le doter de tout l'héritage de pompeux attributs et de pouvoirs absolus qui ont fait briller les souverainetés usurpées; nous avons même vu l'esprit public, dans ses largesses immenses, s'irriter encore de ne pas lui donner davantage; on semblait se dire avec une sorte de fierté patriotique que, si la souveraineté des grands rois est si puissante, si terrible, la souveraineté d'un grand peuple devait être bien autre chose encore. Et moi, je dis qu'à mesure qu'on s'éclairera, qu'on s'éloignera du temps où l'on a cru savoir, quand on ne faisait que vouloir, la notion de souveraineté rentrera dans ses justes limites : car encore une fois, la souveraineté du peuple n'est point illimitée, et bien des systèmes prônés, honorés, y compris celui à qui on se persuade encore d'avoir les plus grandes obligations, ne paraîtront plus que des conceptions monacales, de mauvais plans de ré-totale plutôt que de république, également funestes à la liberté et ruineux de la chose publique comme de la chose privée. » La fureur iconoclaste de Sieyès contre les conceptions traditionnelles ne le cède en rien, on le voit, à celle de Duguit.

Il n'est pas jusqu'à l'idée de l'État collaboration remplaçant l'État puissance qu'on ne trouve explicitement formulée chez Sieyès. Ce lecteur d'Adam Smith a plus d'une fois assimilé la Nation à un vaste atelier. « Les peuples européens modernes, lit-on dans le *Dire sur le veto royal*, ressemblent bien peu aux peuples anciens. Il ne s'agit

parmi nous que de commerce, d'agriculture, de fabriques, etc. Le désir des richesses semble ne faire de tous les États de l'Europe que de vastes ateliers (1). » Ailleurs, il tire de ces descriptions certaines conséquences. « Un homme peut offrir et *échanger* chose pour chose, dit-il dans la première section des *Vues*, engagement pour engagement. Tout est échange parmi les hommes; et, dans tout acte d'échange, il y a nécessairement de part et d'autre acte libre de volonté; mais nul homme n'a le droit d'en *dominer* un autre; la maxime contraire ouvrirait la porte à tous les crimes, à toutes les horreurs et à l'anéantissement de tous les droits.... Il demeure constant que la volonté individuelle est le seul élément dont les lois puissent se composer et qu'une action légitime ne peut avoir d'autre base que la volonté libre des associés (2). » Voilà donc le grand mot lâché, l'évanouissement du pouvoir de domination, la négation dans toute volonté humaine d'une qualité spéciale par laquelle elle aurait le droit de s'imposer aux autres. C'est ce que Duguit répète à travers toute son œuvre. « On a été amené à dire, écrit-il par exemple, que, si les gouvernants pouvaient imposer légitimement par la contrainte leur volonté aux gouvernés, c'est qu'il y avait un droit subjectif de puissance publique, un pouvoir qui était derrière elle, qui lui donnait l'âme et la vie. Et, depuis des siècles, depuis que l'on a réfléchi sur cette question avec l'esprit juriste, on dit que la puissance publique est un droit, dont on essaie en vain d'ailleurs de trouver le titulaire (3). »

Néanmoins, l'état social suppose que quelqu'un commande et que quelqu'un obéit. Au nom de la Nation, limitée par le droit naturel, dirait Sieyès. Au nom de la règle de droit, dirait Duguit. La situation est la même. Celui qui commande n'a pas en lui-même sa force juridique. Mais il a la force matérielle. Sieyès et Duguit constatent l'existence de gouvernants et de gouvernés, la division de l'humanité en deux classes inégales.

Si l'on considère une société, même rudimentaire, « on voit un groupe d'hommes plus ou moins nombreux qui se trouvent en état d'imposer leur volonté par la contrainte matérielle aux autres membres de la société », dit Duguit (4). Voilà, réduit à ses éléments simples, ce qu'on est convenu d'appeler la différenciation politique.

Pour Sieyès déjà, il y avait dans la Nation une partie gouvernante et une partie gouvernée. Cette distinction, même dans le système de l'an VIII, vient sans doute des électeurs, c'est-à-dire du peuple, de la Nation. Elle pourrait donc se prévaloir d'une sorte de légitimité, encore bien qu'il n'y ait pas de souveraineté absolue de la Nation, ni du peuple. Mais Boulay de la Meurthe, en insistant sur l'importance de la distinction aux yeux de Sieyès, insère dans son exposé une note curieuse (5). « Par partie gouvernante, Sieyès et moi, nous entendions, la partie de la Nation qui est apte ou qui prétend à gouverner l'autre. » Il s'agit donc bien d'un simple fait, d'une inégalité naturelle. Il existe dans la Nation une élite au moins latente, que la confiance du peuple

a pour mission de dégager, qui se dégagerait sans doute elle-même si la confiance du peuple ne l'y aidait pas. « La très grande pluralité de nos concitoyens, déclare Sieyès dans le *Dire sur le veto royal*, n'a ni assez d'instruction, ni assez de loisir pour s'occuper des lois qui doivent gouverner la France (1). » C'est le résultat de l'activité industrielle et commerçante des sociétés modernes, orientée vers la production plus que vers les occupations libérales. C'est aussi le fait de la disparité intellectuelle des hommes. On aboutit à la conception de l'élite représentative, qui devient en l'an VIII une sorte de dogme officiel. C'est sur cette distinction des gouvernants et des gouvernés que repose toute la théorie de la représentation. Celle-ci est nuancée seulement par les illusions du XVIII^e siècle. Sieyès croit de bonne foi que par le suffrage le peuple extrait en toutes circonstances le meilleur de lui-même, sans se demander s'il ne lui arrive pas aussi de poursuivre les supériorités qui le dépassent et de rechercher dans ses élus l'image de ses propres faiblesses. Le gouvernement de la majorité par la minorité, c'est moins pour Sieyès le gouvernement des plus faibles par les plus forts que le gouvernement des médiocres par les meilleurs. Il n'empêche que les qualités qui distinguent ceux-ci sont encore un fait, un simple fait, et que, si l'élite représentative peut se justifier par ses résultats, elle ne porte en elle-même aucun titre spécial, elle n'est revêtue d'aucune légitimité.

L'autorité politique est donc une donnée initiale et brute, dont aucun revêtement ultérieur ne saurait faire oublier le caractère. De ce que certains hommes peuvent imposer à d'autres une puissance de contraindre, il ne résulte pas que les premiers aient un droit contre les seconds. On ne peut pas démontrer que la volonté d'un homme soit supérieure, comme telle, à la volonté d'un autre. Si l'on ne peut démontrer que la puissance de l'individu soit un droit, encore moins le pourrait-on pour la souveraineté de l'État, à moins de recourir à un principe théocratique, que Sieyès et Duguit excluent également. L'un et l'autre sont au même degré les ennemis de toute mythologie. L'un et l'autre apportent dans l'étude des sociétés politiques l'esprit du poète Lucrèce.

La souveraineté, ou ce que l'on appelle ainsi, est au fond un simple fait. Certes, Duguit ne paraît pas admettre que tel ait pu être l'état d'esprit d'un homme de la Révolution. « L'homme, écrit-il, s'est toujours rendu compte que, humainement, il ne pouvait donner une solution satisfaisante au problème de l'origine de la souveraineté... alors ou bien il a fait intervenir une puissance supérieure de laquelle elle émanait, ou bien il a divinisé en quelque sorte la souveraineté elle-même. A la première idée se rattachent les doctrines théocratiques; de la seconde procède le dogme de la souveraineté nationale, qui a ses croyants et ses martyrs comme un véritable dogme religieux (2). »

Mais l'attitude de Sieyès, qui a toujours évité le mot de souveraineté, n'est pas plus la seconde que la première. Elle ne l'est pas dans la

première partie de sa vie et de son œuvre. Elle l'est moins encore dans la suite. Déjà, dans l'*Exposition raisonnée*, il affirme que l'exercice d'un pouvoir public n'est pas un droit, mais un devoir. En d'autres termes, il n'y a pas de droits subjectifs de puissance; il n'y a que des compétences constitutionnelles ou légales. « C'est une grande erreur de croire qu'une fonction publique puisse jamais devenir la propriété d'un homme et les officiers de la Nation n'ont au-dessus des autres citoyens que des devoirs de plus; et qu'on ne s'y trompe pas, nous sommes loin en prononçant cette vérité de vouloir déprécier le caractère d'un homme public. C'est l'idée d'un grand devoir à remplir et par conséquent d'une grande utilité pour les autres qui fait naître et justifie le respect que nous portons aux hommes en place. Aucun de ces sentiments ne s'élèverait dans des âmes libres à l'aspect de ceux qui ne se distingueraient que par des droits, c'est-à-dire qui ne réveilleraient en nous que l'idée de leur intérêt particulier (1). »

Cependant, dira-t-on, si, chez Sieyès, les représentants de la prétendue puissance publique sont dépourvus de droit propre, ils exercent en revanche les droits de la personne Nation; par conséquent, le pouvoir absolu et inconditionné reparait bien derrière ces figurants temporaires. A quoi il faut répondre : non, car, ainsi qu'on l'a vu précédemment, tout l'effort de la doctrine révolutionnaire, orientée par Sieyès, a été de construire de la souveraineté nationale une théorie essentiellement négative. La Nation, à laquelle tous les gouvernants, tous les fonctionnaires publics empruntent leurs prérogatives, n'est, à proprement parler, nulle part. C'est une réalité insaisissable qui se dérobe devant toute appréhension concrète. Qu'elle existe, comme unité sentie de tous les citoyens, c'est incontestable. Là est le seul aspect positif de la doctrine de Sieyès, en même temps que sa signification fondamentale et toujours vivante. Mais où fixer la Nation? On voit ce qui en émane. On ne découvre nulle part le foyer. Ou plutôt, aucune de ces émanations n'existe que par la totalité des autres, actuelles ou possibles. Il faut reprendre notre comparaison d'une langue, dont les mots se définissent les uns par les autres, sans qu'il y ait de terme substantiel et premier dont tout le reste dériverait de proche en proche. C'est dans la perspective du relatif plus que dans celle de l'être qu'il faut apercevoir la Nation : elle n'est qu'un ensemble de rapports, donnés ou virtuels.

Telle est la conception vers laquelle Sieyès s'orientera surtout en l'an VIII. De là son idée, présente à la vérité dès le début, de tout mettre en représentation. De là son système compliqué, dont les pièces se soutiennent réciproquement, sans qu'on puisse dire, malgré l'image connue de la pyramide, où est la base, où est le sommet, où est le commencement, où est la fin. Tous les organes dépendent les uns des autres, interviennent dans la formation les uns des autres. Tant il est vrai que les effluves sont partout, mais que la source n'est nulle part.

Le résultat pratique est un morcellement de l'autorité, une limitation réciproque des pouvoirs. Résultat intentionnel, car ces agence-

ments raffinés n'ont d'autre raison que d'empêcher la liberté d'être molestée. Ne croyons pas une minute que Sieyès s'y soit appliqué par dérèglement d'esprit ni par dilettantisme. Toute sa vie, l'idée l'a hanté de briser les tentatives éventuelles contre la liberté des individus. C'était la même préoccupation qui avait animé Montesquieu. Mais Sieyès la pousse jusqu'à la minutie. Il construit une horloge infiniment plus savante, où il espère harmoniser tous les mouvements du corps social. Jamais peut-être cette tendance n'est mieux apparue que dans les variations auxquelles il s'est livré sur le thème de l'ostracisme ; avec constance et circonspection, il n'a cessé de prévoir et d'organiser des moyens pour éliminer, sans scandale et sans bruit, de la scène politique les personnalités entreprenantes et excessives.

Ainsi, dans la philosophie de Sieyès comme dans celle de Duguit, on aboutit essentiellement à la limitation de l'État en faveur de la liberté des hommes. Dans les deux cas, c'est la pensée dominante. Mais, dans les deux cas aussi, tout point fixe où accrocher les droits de l'individu et la structure sociale disparaît. Ce sont deux systèmes négatifs, trahissant l'inquiétude foncière des esprits qui les ont conçus. Nous sommes en présence d'individus atomes qui cherchent indéfiniment à travers l'espace un équilibre approprié. Quoi que l'on puisse penser de cette philosophie, elle évoque invinciblement, malgré le finalisme et l'optimisme apparents de Sieyès, le reproche qu'Aristote articulait jadis contre l'atomisme de Démocrite : c'est une doctrine sombre, d'où l'idée d'ordre est absente.

Tel est bien au fond le grief qu'Hauriou adresse au système de Duguit. Les critiques qu'il formule contre lui procèdent de cette idée centrale qu'il faut rétablir dans la champ ainsi désolé du droit public une théorie du pouvoir, noyau stable par rapport auquel les agissements des individus s'ordonneront. Il arrive du reste à Hauriou ce qui était arrivé à Duguit. Comme l'a noté un auteur contemporain, les penseurs qui se croient les plus éloignés de l'individualisme n'ont pu s'affranchir de cette idée profondément enracinée qu'est le caractère individualiste du droit (1). L'individu autonome considéré comme fin suprême du droit, la volonté commandante considérée comme fondement exclusif de la force obligatoire du droit, la soumission des individus isolés et nivelés à une règle générique, le droit limité à la réglementation extérieure de la conduite individuelle, toutes ces thèses et d'autres du même ordre reparaissent, quoi qu'on fasse, chez tous nos juristes, parce qu'elles tiennent à l'essence même de notre civilisation.

Hauriou avoue hautement lui aussi que la liberté est son but. Le régime constitutionnel, écrit-il (2), a pour but d'établir dans l'État un équilibre fondamental qui soit en faveur de la liberté. Mais ce but, il renonce à en chercher la réalisation dans une seule voie. Hauriou est délibérément hostile au monisme juridique. L'équilibre à trouver n'est pas un équilibre entre des forces de même nature et de même origine,

mais entre des forces rigoureusement hétérogènes. Il doit être établi « entre ces forces d'action que sont le pouvoir et la liberté et cette force de résistance qu'est l'ordre ». La trilogie est irréductible.

S'affirmant le défenseur du principe d'autorité, Hauriou reproche à Duguit d'avoir sacrifié ce dernier en subordonnant le droit propre du gouvernement à la légalité établie. En vain, selon lui, Duguit soumet-il à la règle de droit toutes les manifestations de la volonté politique. Son système ne laisse subsister aucune autorité propre, pas plus même celle de la chose légiférée, que celle de la chose jugée ou de la chose décidée par l'administration (1). Il paraît s'en suivre que les gouvernés pourront discuter la conformité des actes de l'autorité publique avec la règle de droit. Car, même si l'on déclare par exemple que la règle de droit, expression de la solidarité sociale, veut dans certains cas l'obéissance préalable, comme en matière militaire, il semble difficile de réintroduire par ce détour la soumission provisoire en toute hypothèse, de rétablir, après la discipline militaire, la discipline administrative et, plus généralement, la discipline nationale. Duguit lui-même, contrairement à la doctrine généralement reçue, estime que l'ordre du fonctionnaire supérieur ne s'impose pas à l'inférieur lorsqu'il a un objet contraire à la loi. Et c'est la perspective de l'anarchie qui s'ouvre.

S'il est, selon Hauriou, dans l'ordre des choses que les commandements du gouvernement soient parfois en conflit avec le droit établi, le pouvoir politique, dans ces hypothèses, n'en a pas moins le droit de commander. Il a droit à l'obéissance préalable jusqu'à ce que le conflit soit réglé — au moins tant qu'il ne s'agit pas d'une violation de la morale commune. C'est dans ce bénéfice du préalable que consiste le principe d'autorité. Jusqu'ici Hauriou ne dit rien que Sieyès n'ait été amené à reconnaître, rien qu'il n'ait affirmé dans ses discours d'avril et mai 1791. Mais le juriste contemporain va beaucoup plus loin, en fin de compte, que le Constituant.

Il y a, d'après Hauriou, deux systèmes de droit, l'un fondé sur la souveraineté politique et l'autre sur la règle établie. Les conflits éventuels entre ces deux droits doivent être réglés d'après des procédures appropriées, mais en laissant toujours au premier l'avantage d'une exécution provisoire immédiate. Les deux séries de règles juridiques tendent dans l'ensemble au même résultat, qui est le bien individuel et social, mais n'y tendent pas par les mêmes moyens. Ainsi le principe d'autorité répond à un droit provisoire « dont l'édification continuelle est requise pour laisser se dégager paisiblement les règles de fond de la justice sociale ». « Il y a deux couches dans le droit positif ou plutôt deux états de droit. Le droit positif est à l'état provisoire ou à l'état établi. A l'état provisoire, il s'appuie sur la seule autorité du pouvoir politique; à l'état établi, il s'appuie en outre sur le fait même de la durée en paix et sur l'adhésion présumée des sujets (2). » — Dans son *Précis de Droit constitutionnel*, Hauriou accentue fortement

sa thèse et développe une théorie du pouvoir dont il dit qu'elle l'a conduit à écrire son livre. Tout en conservant l'ordre individualiste, il faut poser au premier plan, écrit-il dans sa préface, « l'homme-chef et non pas la foule » (1). Par cette dernière assertion nous sortons délibérément du cercle d'idées dans lequel Sieyès et la Révolution s'étaient mus. Une fois cette notion du chef mise en vedette, il est à craindre qu'elle n'absorbe tout le reste, qu'elle n'anéantisse ces libertés individuelles qu'Hauriou prétendait sauvegarder. On s'explique que la pensée du doyen de Toulouse ait été largement utilisée dans les constructions juridiques de certains pays totalitaires (2).

Nous ne méconnaissions pas d'ailleurs l'effort tenté par Hauriou pour maintenir la liberté à sa place. Il explique, dans les premières pages de son *Précis*, les combinaisons possibles des trois forces en jeu dans l'organisation sociale : liberté, ordre et pouvoir. La force de domination du pouvoir politique et la force de résistance de l'ordre peuvent faire alliance contre la liberté ; il en résultera de l'oppression. A l'opposé, le pouvoir politique peut faire alliance avec la liberté contre l'ordre, et ce sont les périodes révolutionnaires. L'équilibre constitutionnel serait intermédiaire entre ces deux extrêmes ; l'ordre y jouerait le rôle de force de résistance, la liberté celui de force de mouvement ou de changement ; quant au pouvoir politique, il ne serait inféodé ni à l'ordre ni à la liberté : suivant les circonstances, il inclinerait vers l'un ou vers l'autre, afin de rétablir l'équilibre compromis.

Dans le chapitre qu'il consacre à la théorie du pouvoir, Hauriou définit celui-ci une libre énergie qui, grâce à sa supériorité, assume l'entreprise de gouvernement d'un groupe humain par la création continue de l'ordre et du droit (3). Il en résulte que le pouvoir est à la fois une liberté, une énergie et une supériorité. Quelques pages plus loin, Hauriou distingue dans le pouvoir deux éléments : celui de l'autorité et de la compétence et celui du pouvoir de domination. L'autorité, d'après lui, est une énergie spirituelle, due à une certaine qualité ou valeur de la volonté et de l'intelligence, qui permet à une élite politique de se faire obéir des autres hommes au nom de l'ordre. Non seulement l'autorité n'est pas une force matérielle, mais ce n'est pas non plus une force quantitative qui puisse se mesurer ou se chiffrer, c'est une énergie purement qualitative qui ne peut que s'apprécier. En d'autres termes, l'autorité est de la catégorie de la valeur. Hauriou complète sa tentative pour élever l'autorité au-dessus de la force brutale en annexant la compétence à la volonté. La compétence est un élément intellectuel, une qualité spéciale de l'intelligence qui permet au chef d'embrasser tous les éléments du problème de l'entreprise de gouvernement en mettant chacun d'eux à sa place et en lui accordant l'importance qui convient. — Il n'en est pas moins vrai que le pouvoir ainsi défini est quelque chose d'originaire et de premier. Le pouvoir ne se fonde pas sur une volonté initiale des gouvernés. Il pourra seulement bénéficier plus tard, s'il réussit, de l'assentiment de ces derniers ;

et, bien entendu, il ne pourra durer qu'à cette condition. Qu'on le veuille ou non, nous nous acheminons ainsi vers les idéologies autoritaires.

Sieyès, lui aussi, avait senti le besoin dans toute société politique de cette force impalpable et précieuse qu'on appelle l'autorité. Mais il résolvait la question différemment. Il ne séparait pas, fût-ce un instant de raison, l'ascendant nécessaire d'une élite du consentement de la masse. La masse approuve *a posteriori* les actes des gouvernants, mais des gouvernants qu'elle a désignés.

Que signifie en effet la fameuse formule : la confiance vient d'en bas, l'autorité vient d'en haut ? A la première ivresse révolutionnaire avait succédé une appréciation plus nuancée des choses. Tout n'est pas dans une société au même niveau, encore que l'édifice soit construit sur un principe unique. Mais les personnages investis de l'autorité ne s'en sont pas investis eux-mêmes. Si l'autorité vient d'en haut, elle ne tombe pas du ciel. Tout se rattache, directement ou indirectement, à la volonté du peuple, source de toute hiérarchie. C'est par son propre fait que la Nation se trouve divisée en gouvernants et gouvernés (1).

Ce qu'on peut dire, c'est que l'autorité se constate plutôt qu'elle ne se crée. Sieyès était profondément pénétré de l'inégalité des individus et de l'existence d'une aristocratie politique virtuelle. Ce qu'il faut ajouter, c'est qu'à côté de la théorie il y a eu chez Sieyès la pratique : pour la composition initiale des organes qu'il avait prévus, de grandes difficultés devaient surgir en tout état de cause : la mise en marche de sa Constitution ou de ce qui en subsistait a été assurée de fait par certains personnages, dont lui-même, qui se sont arrogé le pouvoir de nommer les titulaires des diverses fonctions, sans avoir reçu à cet effet aucun mandat populaire.

Il n'en est pas moins vrai que cette attitude, à laquelle les circonstances l'ont contraint, n'était pas une attitude de principe. Il semble que les contemporains et la postérité l'aient senti, car, à aucune époque, les tenants des doctrines autoritaires n'ont essayé d'accaparer ses idées ni son nom. Sieyès avait tenté la conciliation, toujours difficile, de l'autorité et du libre consentement. Il ne voulait pas les séparer, comme s'il pressentait qu'on ne fait point sa part à un pouvoir dont on a reconnu et accepté l'indépendance originelle.

✱ L'expérience montre qu'il n'a point eu tort. Il y a beaucoup d'illusion chez ceux qui pensent pouvoir conserver la liberté en affranchissant le pouvoir de la volonté populaire. Les bienfaits de ce qu'Hauriou appelle le pluralisme juridique consistent d'après lui en ce que l'individu, se trouvant disputé entre plusieurs forces contraires, est par là même soustrait à la tyrannie des unes et des autres. Ce serait vrai si l'équilibre était susceptible de se maintenir entre ces différentes forces. Mais, en fait, il tend à se détruire au profit de l'une d'elles. Et l'on aboutit vite au régime des États totalitaires.

Que la doctrine de Sieyès soit avec l'idéologie de ces États en contradiction formelle, aiguë, universelle, c'est ce qui ne peut surprendre. S'il ne pouvait prévoir leur développement, il avait comme indiqué leur principe, non sans manifester à l'égard de ce principe une insurmontable horreur. Il avait même pressenti leur nom dans le passage du *Discours du 2 thermidor* où il oppose la *ré-totale* à la République.

Les considérations qui suivent s'appliquent, à des nuances près, aux trois régimes soviétique, fasciste et hitlérien. Si nous parlons seulement des deux derniers avec quelque détail, c'est que leur fonctionnement, étant plus régulier, se prête mieux à une comparaison suivie. Mais il va de soi que le communisme totalitaire et autocratique n'est pas moins aux antipodes du système de Sieyès. Mussolini lui-même a, au surplus, reconnu la parenté du bolchevisme et du fascisme en disant, le 7 juin 1924, que l'expérience russe et l'expérience italienne avaient, avec plus ou moins de voracité, « mangé 1789 ». Ce qui sera dit, d'autre part, de l'intérêt du peuple considéré comme objet unique des institutions hitlériennes, pourrait être appliqué presque sans changement à l'intérêt du prolétariat en régime soviétique. Certes, la nouvelle constitution du 11 juin 1936 marque une évolution apparente, qui ramènerait la Russie vers le régime traditionnel des démocraties. On y voit notamment apparaître toute une floraison de libertés garanties par la loi (parole, presse, réunions, cortèges, inviolabilité du domicile, etc.). Mais le divorce entre la pratique et les textes est trop accusé pour qu'il y ait le moindre intérêt à étudier ces derniers.

Avec des constructions juridiques différentes, le régime fasciste et le régime hitlérien communient dans une même hostilité à l'égard de l'individu et dans une même exaltation d'un pouvoir politique qui ne prend point sa source dans la volonté des personnes gouvernées. Peu importe que, dans un cas, ce soit l'État, conformément aux idées romaines, qui soit considéré comme la réalité primordiale, et que, dans l'autre, ce soit, selon l'instinct germanique, la communauté populaire. Ces revêtements ne touchent pas la substance des institutions, qui demeure foncièrement, furieusement anti-individualiste. C'est presque dans les mêmes termes que l'une et l'autre doctrine condamnent et pourchassent la personne humaine envisagée comme principe et comme fin de l'organisation politique. Il n'y a pas de solitaires, répètent-elles à l'envi. L'individu n'est qu'une abstraction vaine. Mussolini cite Renan invoquant dans ses *Dialogues et fragments philosophiques* le plan de la nature « où l'espèce est seule prise en considération et où l'individu semble sacrifié » et le plan même de l'esprit, selon lequel « la cellule existe plus que l'atome, l'individu plus que la cellule, la Nation, l'Église, la Cité plus que l'individu, puisque l'individu se sacrifie pour ces entités, qu'un réalisme grossier regarde comme de pures abstractions ». Et le Duce déclare : « Pour le fascisme, le monde n'est pas ce monde matériel qui apparaît à la surface, où l'homme est un individu isolé de tous les

autres, existant en soi et gouverné par une loi naturelle qui instinctivement la pousse à vivre une vie de plaisir égoïste et momentané. » « L'individu, dit-il ailleurs, tend inévitablement à l'atomisme social, à s'évader continuellement, à désobéir aux lois, à ne pas payer les impôts, à ne pas faire la guerre (1). » La conclusion, c'est qu'il faut le soumettre par la force à la contrainte de l'État. Si le consentement vient, c'est tant mieux ; mais la force est là pour le provoquer et, le cas échéant, pour le remplacer. De même, les nationaux-socialistes affirment que l'homme n'est concevable qu'en tant que membre d'une communauté ; le ζῶν πολιτικόν d'Aristote s'oppose à l'individu autonome de l'école libérale, principe de l'État, du droit et de l'éducation, centre artificiel du monde. Les citations pourraient être multipliées à l'infini (2).

Le pouvoir n'émane donc en aucune manière des individus. Ceux-ci ne sont que la matière sur laquelle il s'exerce.

Dans la conception fasciste il appartient à l'État ; et Mussolini a lancé pour le caractériser l'épithète « totalitaire », qui a fait fortune. Tout dans l'État, rien en dehors de l'État, rien contre l'État. Donc, suppression de tout domaine réservé à la liberté personnelle. L'État envahit tout. Il pénètre la vie familiale, la vie économique, la vie intellectuelle, la vie religieuse même. Aucun secret ne lui est opposable. Tout ce qui est privé disparaît. On aboutit à l'apothéose de l'État, dont la nation n'est plus que l'instrument. « Ce n'est pas la Nation qui crée l'État, comme dans la vieille conception naturaliste qui servait de base aux études des publicistes des États nationaux du XIX^e siècle. Au contraire, la Nation est créée par l'État, qui donne au peuple, conscient de sa propre unité morale, une volonté et par conséquent une existence effective (3). » « La Nation se réalise dans l'État », dit l'article 1 de la Charte du Travail. Dès lors, la volonté populaire proprement dite ne joue aucun rôle. Il y a bien une consultation électorale, mais cette consultation a moins de portée encore que les plébiscites napoléoniens, puisque le régime conteste au nombre le droit de diriger les sociétés humaines, puisqu'il lui dénie tout pouvoir d'influer sur les destinées de l'État par le moyen d'élections périodiques. La formation de la Chambre, même dans la mesure très limitée où elle fait intervenir le peuple (approbation d'une liste préparée par les organismes syndicaux, mais souverainement arrêtée par le grand conseil fasciste), n'a que la valeur d'une simple superfétation. La logique du système comporterait, au fond, la suppression pure et simple du corps électoral.

Par des voies différentes, le régime hitlérien aboutit au même résultat. Le pouvoir appartient à la collectivité organique du peuple, à la *Volksgemeinschaft* et il est exercé en forme de *Führung* ; c'est-à-dire que le peuple est conduit par son *Führer*, dont il constitue l'escorte, la *Gefolgschaft*, ce qui implique entre l'un et l'autre des liens étroits de confiance (4).

Dans son point de départ, ce système est peut-être moins éloigné que le précédent du système révolutionnaire de la souveraineté ou

de l'unité nationale, considérée abstraction faite des individus et même des générations qui successivement l'incarnent. D'autant que, dans la pensée hitlérienne, la communauté s'explique par la présence dans chaque membre du peuple d'un esprit collectif, d'un *Volksgeist*, qui n'est pas sans analogie, bien qu'il soit coloré du sentiment particulariste de la race, avec cet intérêt commun dont parlait Sieyès et qui conférait seul au citoyen la qualité représentable. On pourrait encore comparer les relations du *Führer* et de sa *Gefolgschaft* avec les rapports mélangés de confiance et d'autorité qui s'établissent dans le projet de l'an VIII entre les gouvernants et les gouvernés. Hitler exalte tout au long de son livre le principe aristocratique, l'idée du génie, de la puissance et de la responsabilité de certains êtres d'élite. Il dit aussi que la *Führung* vient d'en haut (*von oben*) (1).

Mais il est clair que ces ressemblances sont purement superficielles, pour ces deux raisons que, dans l'idéologie hitlérienne, le pouvoir politique ne connaît pas de limite du côté des individus, auxquels aucune prérogative propre n'appartient, et parce que l'autorité actuelle du *Führer* possède un caractère personnel, originaire et autonome qui tourne le dos aux principes de Sieyès et de ses contemporains. On a même évoqué pour la justifier le droit divin ! D'une part, le régime national-socialiste est totalitaire ; il ne reconnaît à l'individu aucune sphère réservée. Il ne reconnaît de droits subjectifs aux citoyens que dans la mesure où cette reconnaissance sert l'intérêt général en même temps que leur intérêt propre. Tout y est organisé pour le profit exclusif de la communauté. D'autre part, la *Führung* n'est pas conférée par le peuple, elle est liée à certaines qualités propres d'un individu privilégié, naturellement plus apte que les autres à exprimer la pensée communautaire. Ces dons se manifesteront par une faculté d'entraînement. Le *Führer* a besoin d'une *Gefolgschaft* ; mais c'est lui qui la crée. L'adhésion populaire doit être provoquée et perpétuellement entretenue. Mais les moyens et la forme importent peu. Il n'y a que le résultat qui compte. On aboutit en définitive à cette conclusion que tout pouvoir est légitime qui s'impose et qui n'est pas effectivement renversé.

Par ailleurs cependant, l'idéologie nationale-socialiste prétend abolir la distinction des gouvernants et des gouvernés, l'antithèse des maîtres qui commandent et des sujets qui obéissent. En vertu de la conception romantique de la *Volksgemeinschaft*, il n'y a plus place en effet pour cette opposition traditionnelle, que les États démocratiques eux-mêmes ont laissée subsister, sauf à prévoir le passage des individus d'un camp dans l'autre. Le *Führer* est un avec le peuple. C'est le *Volksgeist* qui les anime l'un et l'autre ; si le *Führer* marche en avant et si le peuple suit, c'est simplement parce que le *Volksgeist* se trouve mieux concentré en sa personne. Le peuple a un conducteur qui s'est détaché de lui pour assurer sa *Führung*. Le système conduit ainsi à un double résultat : la communion intégrale de tous les membres du peuple d'une part — la glorification, à tous

les degrés, de l'énergie individuelle, de la volonté, de la responsabilité, de l'autre. Mais le peuple ni la personne n'y gagnent rien, car la masse n'est pas admise à résister aux entreprises du pouvoir, et l'individu ne peut s'affirmer que dans une direction unique.

Le plébiscite joue dans le régime hitlérien un rôle constant. Il représente le moyen pour le peuple de manifester sa volonté de suivre, et pour le *Führer* la possibilité de constater qu'il est suivi. Mais son organisation autoritaire ne laisse pas place à une plus grande incertitude que les élections italiennes. Ce n'est certainement point dans cette voie que la dislocation du régime pourrait être envisagée. Si, en tout pays, le plébiscite aboutit normalement à la ratification du fait accompli, cette proposition est plus vraie encore pour les plébiscites hitlériens. Le plébiscite n'est d'ailleurs même pas conçu comme un moyen de mettre en œuvre la responsabilité du *Führer*, à l'instar des plébiscites napoléoniens. Cependant cette responsabilité existe, selon la doctrine nationale-socialiste. Le *Führer* serait fautif à l'égard de la communauté s'il cessait de la conduire selon le *Volksgeist*; mais la démonstration de ce fait ne pourrait être administrée que par un nouveau *Führer* ébranlant le peuple contre le *Führer* défaillant (1).

En dernière analyse, la doctrine hitlérienne se présente comme un ensemble complexe, où l'exaltation de la force pure se combine avec un élément mythique très prononcé. Le régime hitlérien est un formidable appareil de coercition; mais il n'est pas que cela; il est aussi une religion ayant ses dogmes et même, à côté de ses tortionnaires, ses martyrs. La contrainte brutale complète et prolonge le système. Elle ne l'exprime certes pas tout entier. En tout cas, sous quelque aspect qu'on l'envisage, il apparaît comme irréductible aux principes classiques sur lesquels l'Europe vit depuis un siècle et demi, précisément parce qu'il exclut, en vertu d'une volonté délibérée, tout élément rationnel de ses conceptions, ou encore parce qu'enfermé dans la défense étroite de la race, il exclut tout élément d'universalité. Ce n'est pas à dire que le national-socialisme ne puisse comporter, même pour nous, une certaine valeur d'enseignement. Son mérite aura été de souligner dans la vie des États le rôle de ce qu'on ne peut appeler que la foi. Les démocraties ont aussi leurs croyances et leurs mythes; et c'est lorsqu'elles veulent les résoudre par l'analyse en notions purement logiques qu'elles se prennent à douter d'elles-mêmes et qu'elles perdent de leur force. Dans la pensée de Sieyès et des hommes de son époque, il y avait une idée, plus religieuse encore que rationnelle, sur laquelle tout reposait : l'unité nationale. C'est parce que cette idée était de l'ordre de la croyance qu'elle a servi de moteur à tout un système qui, sans elle, serait demeuré inerte. Cette source de miracles, qui a paru quelquefois s'assécher, est-elle insusceptible de renaître?

CONCLUSION

PROPHÈTE, doctrinaire et metteur en scène initial de la Révolution, Sieyès, néanmoins, n'a pas bénéficié d'une longue gloire. Parmi les grandes figures de cette époque, il n'est aujourd'hui ni l'une des plus populaires, ni l'une des plus célèbres : beaucoup d'autres l'éclipsent. Mirabeau, Danton, Robespierre, pour ne citer que ces trois noms, choisis à dessein parce que disparates, ont laissé plus de traces que lui dans le souvenir des hommes. Leur vie a été fouillée bien davantage par les chercheurs. Leur mémoire soulève, en des sens divers, d'autres passions. Autour d'elle, un culte, officiel ou privé, est entretenu. Tout cela manque à Sieyès, qu'aucun régime, aucun parti, aucun cénacle n'a jamais cherché à s'approprier. La bourgeoisie intellectuelle, qu'il avait lancée à la conquête du pouvoir et dont il incarnait si bien les tendances, n'en a pas fait son héros. Notre siècle, si prodigue en monuments, ne lui en a érigé aucun.

Certes, l'organisateur de coups d'État a fait tort au défenseur du Tiers. La postérité n'a d'ailleurs pas compris comment le même personnage avait pu jouer les deux rôles. Elle a difficilement admis que le révolutionnaire fougueux de 1789, qui voulait remuer la société française dans ses profondeurs, se complût par le brumairien aspirant à consacrer, au prix d'une aventure militaire, les vrais principes définitivement reconnus. Elle n'a pas discerné si les préférences de Sieyès l'inclinaient vers la liberté ou vers l'autorité ; et, en définitive, elle ne lui a su gré de rien. C'est que la trame des événements s'estompait qui, dans une certaine mesure, relie entre elles les variations apparentes de l'homme. Sieyès, individualité intraitable, en conflit permanent avec la plupart des êtres qu'il coudoyait, ne s'est jamais laissé porter par le courant. Aussi semble-t-il moins engagé que d'autres dans le grand drame. Un début éclatant, mais qui paraît sans suite. Dès les premières semaines, le charme est rompu. Et c'est, sur le déroulement des faits, l'action indirecte, l'influence dissimulée, que le public se lasse de suivre. Sieyès, au surplus, n'a rien fait pour sa propre gloire, car il n'avait rien d'un acteur politique. Son incommensurable orgueil lui interdisait toute vanité. Indolence, découragement ou mépris, il n'a pas songé à rassembler ses pensées en un corps de doctrine. C'est à peine s'il a réagi aux accusations dirigées contre son honneur même.

Au fond, il ne se croyait pas justiciable de l'opinion d'autrui ; et sa propre estime était sans doute la seule à laquelle il tînt. Nul, en tout cas, ne s'oppose plus péremptoirement à la moyenne des hommes publics, toujours prêts à se projeter en dehors d'eux-mêmes, volontiers affamés de publicité et de réclame. Il tranchait violemment sur son milieu, qui le sentait différent et où, pour ce seul motif, il s'était attiré des haines tenaces. Il bousculait les habitudes, fuyait les fraternités triviales, ne se signalait, de loin en loin, que par les éclats d'une humeur stridente (1).

L'orientation de cette vie a été continue cependant. Nous n'avons pas dissimulé les faiblesses du caractère, l'allure spasmodique de la volonté, la prudence personnelle instinctive, l'attachement — dans la probité — aux biens matériels. Mais la ligne générale demeure. Sieyès est un homme d'État de vaste envergure, qui a conçu fortement la régénération de la France et qui a mis en œuvre, pour la réaliser, les moyens que la nature lui donnait, — non sans recourir parfois aux expédients que lui offraient les circonstances. On peut discuter certaines de ses attitudes. On ne saurait méconnaître la pureté de ses intentions.

Quant aux résultats, ils sont infiniment plus amples que ne le croit l'opinion commune. Si Sieyès n'a pas tracé dans les événements révolutionnaires un sillage éblouissant, il a, en revanche, imprimé sa marque aux institutions, ce qui vaut mieux. A cet égard, l'influence d'aucun de ses contemporains, Napoléon mis à part, ne peut être comparée à la sienne. Un témoin illustre, qui n'est certes pas suspect de complaisance, dont on cite même sur Sieyès d'assez cruelles épigrammes, le reconnaissait avec le recul du temps : en 1831, Talleyrand confiait à un diplomate étranger que la plus forte tête de la Révolution était Sieyès. « Je rapporte, disait-il, la Révolution à trois choses : l'abolition des ordres, l'organisation de la garde nationale et la division de la France en départements. Ces trois choses appartiennent à Sieyès (2). » La liste pourrait aisément être allongée. Nous croyons avoir montré que Sieyès était à l'origine d'une foule de réalités politiques ou administratives, dont certaines tiennent encore, sans qu'on sache toujours d'où elles sont issues.

Mais Sieyès, s'il a été jugé avec équité par quelques historiens proches de son œuvre, comme Thiers et Sainte-Beuve, a subi devant l'histoire la rançon de son humeur solitaire. Persécuté, sa vie durant, par tous les partis, il a été poursuivi dans la mort par la méfiance de toutes les écoles. Les démocrates l'ont décrété d'hérésie pour s'être allié avec Bonaparte. Les autoritaires ne pouvaient trouver dans sa pensée aucun point d'appui véritable. On a fait autour de sa mémoire la conspiration du silence.

Aussi l'apparence veut-elle qu'en consacrant à un grand méconnu ou, ce qui est pis, à un grand oublié cette longue recherche, nous ayons écrit un ouvrage anachronique. Cependant, si, dans le détail des institutions, la main de Sieyès est souvent saisissable, combien sa philo-

sophie politique n'est-elle pas plus vivante encore ! Il suffirait, pour nous le rappeler, de l'antithèse dramatique qu'elle accuse avec l'idéologie des pays totalitaires. Certes, la forme en a vieilli. Est-il rien de plus démodé aujourd'hui que le langage « sensible » du XVIII^e siècle finissant ? Est-il rien même de plus contestable que ces notions ingénues d'état de nature, de liberté originelle, de société attentive aux fins paisibles de l'individu, uniquement soucieuse d'assurer sa tranquillité, son « bonheur », et capable d'y parvenir comme sans effort ? La vie collective réalise-t-elle vraiment tant de simplicité et tant d'harmonie ? Ne nous offre-t-elle pas plutôt le spectacle d'une mêlée confuse, où la personne humaine est toujours plus ou moins sacrifiée, sans que d'ailleurs l'avènement d'aucun ordre intelligible compense les atteintes qu'elle subit ? Mais il n'y a de théories sociales utiles que celles qui s'attachent moins à résumer les faits qu'à les modifier. Or, tel est bien ici le cas.

Il n'a jamais existé d'individu isolé. Il n'a jamais existé d'État asservi à la poursuite de fins purement individuelles. C'est l'évidence même. Les régimes totalitaires ont beau jeu à le proclamer ; et Bonald l'avait dit avant eux. Mais l'idée que l'individu autonome constitue l'alpha et l'oméga de toute organisation sociale aura été une grande idée-force, précisément parce qu'elle marquait une réaction contre les faits, parce qu'elle apportait quelque obstacle à l'écrasement de l'individu par le groupe, qui est la loi de la nature. En matière politique, il n'est de salutaire que la résistance.

La philosophie de Sieyès, qui est la philosophie même de la Révolution française, se dresse aujourd'hui en face de la *Weltanschauung* des pays totalitaires. Sa faiblesse apparente vient de ce qu'elle est faite pour une humanité plus évoluée, de ce qu'elle en requiert l'existence. Elle s'adresse à l'individu libre et raisonnable. Celui-ci est, certes, un produit de la vie sociale. Mais, lorsqu'il apparaît vraiment, on peut l'extraire de son milieu et le considérer comme une fin en soi, sans engendrer le chaos ; car l'unité nationale, génératrice d'ordre, est inscrite en lui et sentie par lui. Dans le système de Sieyès, c'est en effet la croyance en l'unité nationale qui soutient et qui éclaire la croyance en l'autonomie des individus. Un postulat ne peut être séparé de l'autre. La doctrine est à deux faces.

Qui contestera l'efficacité, la fécondité même de cette idéologie ? Les résultats qu'elle a produits pour l'amélioration de la destinée individuelle et pour la grandeur française ne sont pas niables — même si, à de certains moments, il a fallu lui donner, dans l'application, des entorses. La seule question est de savoir si elle est devenue soudain trop ambitieuse pour notre époque, si nous avons tant reculé depuis plus d'un siècle que nous nous voyions contraints aujourd'hui d'accepter d'autres principes, parce que ceux-là seraient trop élevés pour nous. Serions-nous condamnés, pour vivre, à perdre toutes nos raisons de vivre ? En 1814, Chateaubriand lui-même, lorsqu'il faisait

le compte, dans ses *Réflexions politiques*, des gains réalisés depuis 1789 comparés aux pertes subies (immenses à ses yeux), écrivait que « chacun est plus soi, moins ressemblant à son voisin ». On n'a jamais exprimé sous une forme plus saisissante la sève de notre civilisation politique. Celle-ci n'est en effet dans sa ligne que lorsqu'elle lutte contre l'embrigadement des esprits, quelle qu'en soit l'origine et quel qu'en soit l'objet. C'est la recherche des variétés individuelles dans l'unité nationale qui en exprime le génie profond et précieux. « Ne savez-vous donc pas penser par vous-mêmes ? » répondait dédaigneusement Sieyès à ceux dont l'esprit grégaire sollicitait ses conseils (1).

En nous retournant vers le passé, nous ne pensons donc pas avoir fait œuvre inactuelle. En analysant les grandes théories de la Révolution chez le plus subtil et le plus raffiné de ses docteurs, nous avons voulu montrer qu'elles n'avaient rien perdu de leur valeur première, à condition qu'on les prit dans leur entier, c'est-à-dire comme un système où, toutes les végétations parasites, tous les particularismes, provinciaux, partisans ou corporatifs étant éliminés, le national couronne seul, mais couronne effectivement l'individuel.

Au total, le philosophe, le penseur dépasse à coup sûr chez Sieyès l'homme d'action. On peut même dire qu'il apportait dans le forum la tournure d'esprit du savant désintéressé, qu'anime la foi plus que la passion. Faut-il s'étonner que sa réussite apparente ait été médiocre ?

On a prétendu que, spéculant sur la matière politique, il avait négligé les imperfections humaines et qu'il s'était abstenu d'en faire état. La vérité est différente. Il n'entretenait aucune illusion sur les passions mesquines et âpres qui gouvernent la vie sociale. Il a toujours compté avec elles dans ses plans, s'ingéniant à leur trouver des dérivatifs ou à les équilibrer les unes par les autres. Il n'a pas cru les hommes meilleurs, il les a peut-être seulement jugés ou espérés plus intelligents qu'ils ne le sont. Il a prévu les réactions de la perversité. Il n'a pas prévu celles de la sottise, qui sont multiformes et désordonnées et qui échappent comme telles à tout calcul. Il a eu surtout une foi démesurée dans les vertus de l'instruction, qui peut bien assurer le progrès matériel de l'humanité, mais qui ne réforme pas les cerveaux et qui n'en change pas la valeur moyenne.

S'il n'y a pas de justice des hommes, il y a une revanche immanente des idées. Ce très grand esprit, l'un des plus absolus qui soient sortis des mains de la nature, comme dit Sainte-Beuve, a laissé en France et même au-dehors, sans que la foule s'en soit aperçue, une empreinte ineffaçable, que lui-même peut-être n'avait pas pressentie. Avec d'autres sans doute, mais devant eux et plus qu'eux, il a marqué la césure entre la pensée politique moderne et l'ancien régime. Il a affranchi le droit public. En même temps, après avoir doctriné presque sans mesure la poussée révolutionnaire, il a approfondi le système qu'il venait d'édifier, jusqu'à en dégager les éléments d'ordre qu'il pouvait contenir. Ainsi il a puissamment aidé la pensée juridique ultérieure,

car la science du droit travaille sur des éléments solidifiés plus que sur une matière en fusion.

Sieyès demeure le promoteur le plus authentique des principes constitutionnels sur lesquels nous vivons encore, bien qu'ils soient perpétuellement exposés : le droit propre de l'individu, la limitation des pouvoirs de l'État, l'unité indivisible de la Nation. Ces idées, il les avait fait triompher contre l'absolutisme royal et les privilèges. Il aurait aujourd'hui à les défendre contre des ennemis d'un autre genre : oppression de la communauté, féodalité d'intérêts divers et discordants, qui ne sont ni individuels ni nationaux : le désordre est multiple, si la raison est une. La personne humaine, cette plante précieuse, qui a eu tout son culte et tous ses soins, pour laquelle il s'est plu à construire, la sachant toujours menacée, de nombreux et savants refuges, ne connaît pas un ciel beaucoup plus serein qu'à l'aube de la Révolution. C'est que l'unité nationale, qui est son seul support, traverse également un orage. L'individu se sent asphyxié par les excroissances artificielles qui s'interposent entre la patrie et lui et qui rongent l'État comme elles l'étouffent lui-même. L'un et l'autre principe ont conservé cependant tout leur sens et tout leur prix. Mais ce sont des valeurs de combat plus que des réalités établies. Sieyès l'avait senti avec force pendant la première partie de sa carrière. S'il a commis une erreur, ce fut de croire, à une certaine époque, que tout péril grave pour la liberté humaine et pour l'unité française, inséparablement liées, était conjuré à jamais, que toutes deux pouvaient désarmer et se détendre. Or, à reprendre un mot fameux, les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil. L'autonomie de la personne et l'homogénéité de la Nation requièrent, au même titre, un combat sans trêve.

BIBLIOGRAPHIE

Nota. — La bibliographie des écrits de Sieyès ayant été faite dans le corps de l'ouvrage (2^e partie, chap. II), nous n'y revenons pas ici. — La liste ci-après énumère les principaux documents consultés. Elle ne les contient pas tous.

A) Documents d'Archives.

1. ARCHIVES NATIONALES :

ADXVIII^c 1, p. 5, 6. — 2, p. 19. — 3, p. 10. — 15, p. 1 et 1 *bis*. — 17, p. 17. — 25, p. 4. — 29, p. 22. — 34, p. 46. — 138, p. 4. — 145, p. 2. — 241, p. 31. — 248, p. 5. — 264, p. 23, 24, 26.

ADXVIII^A 63 (d^r Sieyès).

ADXVIII^B 314-316.

Aa 41 (1308). — 49 (1395). — 63 (220).

AF^{III} plaquette 2584, n^{os} 12-18. — pl. 2592, n^{os} 15-16. — pl. 2656, n^{os} 53-54. — pl. 3358, n^{os} 1-2. — pl. 3399, n^{os} 5-8. — pl. 4200, n^{os} 9-11. — carton 76, d^r 317. — plaquette 4504.

AF^{IV} plaquette 12. — pl. 13. — pl. 57. — pl. 68. — pl. 953. — pl. 2893. — pl. 2897. — pl. 4931. — pl. 5889. — pl. 6174. — cartons 204, 1302, 1314, 1315, 1523, 1532.

B^a 39 d^r 83.

BB²⁵ 34 [d^r Sieyès (J. B.)].

C 27, pl. 188-192. — 180. — 278, pl. 740-741. — 339, pl. 1622-1623. — 388, d^r 103. — 433, d^r 193. — 483, d^r 104. — 592, d^r 215.

CC 240, f^o 136. — 978 (22 janvier 1806).

F⁷ 6174, d^r 1972. — 6715, plaquette 5,

p. 443-449. — 6949, d^r 11260. — 3736.

MM 494.

2. ARCHIVES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

Correspondance de Hollande, avril-mai-juin 1795, t. DLXXXVI et DLXXXVII. — Prusse, t. CCXXIII et CCXXIV.

3. ARCHIVES DU MINISTÈRE DE LA GUERRE :

Correspondance générale de l'armée du Nord (septembre 1792-février 1793).

Correspondance générale de l'armée d'Italie (1799).

4. BIBLIOTHÈQUE NATIONALE (Manuscrits) :

Fonds latin, 9161. — 15440.

5. ARCHIVES DE CHANTILLY :

Papiers de Condé, série Z, t. CII et CV.

6. ARCHIVES DE SAINT-SULPICE.

7. ARCHIVES DES CÔTES-DU-NORD :

Série G, fonds de l'évêché et du chapitre de Tréguier; délibérations du chapitre de 1769 à 1790.

8. ARCHIVES D'EURE-ET-LOIR :

G 295 (Reg.). — 332 (Reg.). — 336 (Cahiers). — 337 (Reg.) — 1492 (Cahier).

9. ARCHIVES DU VAR :

Série G, Fréjus. Insinuations (1765-1768). — Fréjus. Actes paroissiaux (1747-1759).

L 133.

10. BIBLIOTHÈQUE D'ORLÉANS :

M 1326, n^{os} 3, 7, 11 (fonds Lavoisier).

Nota. — Les Archives d'Ille-et-Vilaine ne contiennent aucune trace du passage de Sieyès à Rennes. Celles de la Sarthe ne fournissent aucune indication sur son activité comme député du département.

B) Collections imprimées de documents.

- Aulard, *Recueil des actes du comité de salut public*, 1889 et suiv., 26 vol.
 — *La société des Jacobins*, recueil de documents, 1889 et suiv., 6 vol.
 — *Paris pendant la réaction thermidorienne et sous le Directoire*, 1898 et suiv., 5 vol.
 — *Paris sous le Consulat*, 1903 et suiv., 4 vol.
 — *Paris sous le Premier Empire*, 1914 et suiv., 3 vol.
 Bailleu, *Preussen und Frankreich von 1795 bis 1807*, Leipzig, 1881 et suiv., 2 vol.
 Brette, *Recueil de documents relatifs à la convocation des États généraux*, 1894 et suiv., 4 vol.
 Chassin, *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, 1889 et suiv., 4 vol.
 Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques, publiée par Dufau, Duvergier et Guadet, 1823, t. IV.
 Duguit et Monnier, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 3^e éd., 1915.
 Guillaume, *Procès-verbaux du comité d'instruction publique de la Convention*, t. I, 1891.
 Mavidal et Laurent, *Archives parlementaires*, 1867 et suiv. 1^{re} série, 82 vol; 2^e série, 127 vol.
 Mémoires de la Société archéologique de Rambouillet, 1903.
 Procès-verbal des séances de l'Assemblée provinciale de l'Orléanais, Orléans, 1787, 2 vol.
 Récit des séances de l'Assemblée des communes, réimprimé par Aulard (collection de la Société de l'Histoire de la Révolution), 1895.
 Procès-verbaux de l'Assemblée nationale constituante.
 Procès-verbaux de la Convention.
 Procès-verbaux du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents.
 Tourneux, *Bibliographie de l'histoire de Paris pendant la Révolution française*, 1890 et suiv., 5 vol.

C) Journaux et Périodiques.

- Nous ne pouvons mentionner ici que ceux auxquels nous nous sommes le plus souvent référé.
Almanach Royal. — *Le Mercure galant*, août 1709. — *Le Journal des États généraux*. — *Lettres du comte de Mirabeau à ses commettants*. — *Le Courrier de Provence*. — *Le Moniteur*. — *Les Révolutions de Paris*. — *L'Ami du Peuple*. — *Le Journal de Paris*¹. — *L'Accusateur public* (de Richer-Sézizy). — *Le Journal des Hommes libres* — *La Décade philosophique*. — *Le Diplomate*.

D) Mémoires, correspondances et travaux des contemporains.

- Duchesse d'Abrantès, *Mémoires*, 1831 et suiv., 18 vol. (nombreuses éditions).
 Arnault, *Souvenirs d'un sexagénaire*, 1833, 4 vol.
 Bailly, *Mémoires*, 1821-1822, 3 vol.
 Barante, *Souvenirs*, 1890-1891, 8 vol.
 Barère, *Mémoires*, 1842-1844, 4 vol.
 Barnave, *Œuvres*, 1843, 4 vol.
 Barras, *Mémoires*, 1895-1896, 4 vol.
 Barrière et Lescure, *Bibliothèque des mémoires relatifs à l'histoire de France pendant le XVIII^e siècle*, 1846-1881, 37 vol.
 Barruel, *Mémoires pour servir à l'histoire du jacobinisme*, Hambourg, 1798, 4 vol.
 Baudot, *Notes historiques sur la Convention nationale, le Directoire, l'Empire et l'exil des votants*, 1893.
 Bergasse, *Observations sur le magnétisme animal*, 1784.
 Bertrand de Moleville, *Histoire de la Révolution de France pendant les dernières années du règne de Louis XVI*, 1801, 14 vol.
 Beugnot, *Mémoires*, 1866, 2 vol.
 Lucien Bonaparte, *Mémoires*, 1836.
 — *Révolution de brumaire*, 1845.
 Boulay de la Meurthe, *Théorie constitu-*

1. Le *Journal de Paris*, qui avait interrompu sa publication après le 10 août, la reprit le 1^{er} octobre 1792; l'avis préliminaire qui annonçait le fait portait : « ...Ils (les propriétaires du journal) déclarent que MM. Condorcet, Sieyès, Garat et Cabanis ont consenti à ce que leurs noms parussent dans le nombre de leurs collaborateurs. Ces noms disent assez les principes dans lesquels le journal sera rédigé et le mérite non moins important de la rédaction. »

- tionnelle de Sieyès. *Constitution de l'an VIII* (extrait des Mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe), 1836.
- *Essai sur les causes qui, en 1649, amenèrent en Angleterre l'établissement de la République; sur celles qui devaient l'y consolider; sur celles qui l'y firent périr*, 2^e éd., prairial an VII.
- Bourrienne, *Mémoires*, 1829, 10 vol. (plusieurs rééditions).
- Bouverot, *La lorgnette de vérité braquée sur le Directoire. Observations sur le citoyen Sieyès en attendant les autres* (Bibl. Nat., L^{b32} 2462).
- Brinkman, *Correspondance diplomatique*, éditée par Léouzon le Duc, 1881.
- Brisot, *Mémoires*, 1830-1832, 4 vol.
- Abbé Brun de la Combe, *Doutes sur les principes de M. l'abbé Sieyès concernant la constitution nationale*, 1789.
- Cambacérès, *Eclaircissements inédits*, cités par Vandal (*L'avènement de Bonaparte*).
- Mémoires* sur Carnot par son fils, 1861-1863, 2 vol.
- Caulaincourt, *Mémoires*, 1933, 3 vol.
- Chateaubriand, *Bonaparte et les Bourbons*, 1814.
- *Réflexions politiques*, 1814.
- *La monarchie selon la Charte*, 1816.
- Les chevaux du manège* (Bibl. Nat., L^{b39} 2463).
- Combes-Dounous, *Notice sur le 18 brumaire*, 1814.
- Condorcet, *Œuvres*, éd. Condorcét-O'Connor, 1847-1849, 12 vol.
- Benjamin Constant, *Réflexions sur les constitutions*, 1814.
- *Cours de politique constitutionnelle*, 1818, 4 vol.
- Cornet, *Notice historique sur le 18 brumaire*, 1819.
- Dampmartin, *Mémoires sur divers événements de la Révolution et de l'émigration*, 1825, 2 vol.
- Daunou, *Essai sur l'instruction publique*, 1793.
- Delabarre, *Déclaration des citoyens Sieyès et Barras sur la société des Jacobins du Manège* (Bibl. Nat., L^{b42} 2464).
- Dénonciation contre Barras et Sieyès accusés d'avoir vendu la France à la coalition et conclu un traité pour rétablir la Constitution de 1791* (Bibl. Nat., L^{b42} 2280).
- Destutt de Tracy, *Commentaire sur l'Esprit des Lois de Montesquieu*, 1819.
- *Éléments d'idéologie*, 1824.
- Détails de ce qui s'est passé aux Cinq-Cents concernant la destitution de Sieyès demandée par des intrigants* (Bibl. Nat., L^{b42} 2963).
- Dubois-Crancé, *Le véritable portrait de nos législateurs* (Bibl. Nat. L^{b39} 5462).
- Du domaine national, en réponse à M. l'abbé Sieyès*, septembre 1789.
- Étienne Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives*, 1832.
- Dumouriez, *Mémoires*, Hambourg et Leipzig, 1794, 2 vol.
- Duquesnoy, *Journal*, 1894, 2 vol.
- Durand de Maillane, *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiale*, 1761, 2 vol., 2^e éd. Lyon, 1770, 4 vol.
- *Histoire de la Convention nationale*, 1825.
- L'ennemi des tyrans au dictateur Sieyès* (Bibl. Nat., L^{b42} 2461).
- Examen du Préliminaire de la constitution de M. l'abbé Sieyès, des Principes de toute constitution de M. Rabaud de Saint-Etienne et du Projet de déclaration des droits de l'homme en société de M. Target*, 1790.
- Fauche-Borel, *Mémoires*, 1829, 4 vol.
- Marquis de Ferrières, *Mémoires*, 1821, 3 vol.
- Fouché, *Mémoires*, 1824, 2 vol.
- Garat, *Notes de la conspiration d'Orléans*, écrites en 1797.
- Gaudin, *Mémoires*, 1826, 3 vol.
- Genthon, *Détail de ce qui s'est passé au Directoire exécutif concernant les Jacobins entre les directeurs Barras, Sieyès et les ministres de la Guerre et de la Justice* (Bibl. Nat., L^{b42} 2465).
- Stanislas de Girardin, *Journal et souvenirs*, 1828, 4 vol.
- Gohier, *Mémoires*, 1824, 2 vol.
- Gourgaud, *Mémoires pour servir à l'histoire de la France sous Napoléon*, 1823, 2 vol.
- *Journal inédit de Sainte-Hélène*, 1889, 2 vol.
- Les grands hommes du jour* (Bibl. Nat., L^{b39} 5461).
- Grégoire, *Mémoires*, 1837, 2 vol.
- Grouvelle, *Notes manuscrites*, citées par Vandal (*L'avènement de Bonaparte*). Elles ont disparu de la Bibliothèque Carnavalet.
- Guffroy, *Lettre en réponse aux observations sommaires de M. l'abbé Sieyès sur les biens ecclésiastiques* (Bibl. Nat. L^{b39} 7877).
- Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, 1851, 2 vol.
- Henrion de Pansey, *Le pouvoir municipal*, 1820 (plusieurs rééditions).
- Hyde de Neuville, *Mémoires et souvenirs*, 1888, 3 vol.
- Joseph Bonaparte, *Mémoires et Correspondance*, 1853, 5 vol.

- Jourdan, *Le 18 brumaire* (Carnet historique, février 1901).
- La Fayette, *Mémoires, correspondance et manuscrits*, 1837, 6 vol.
- Alexandre de Lameth, *Histoire de l'Assemblée constituante*, 1828-1829, 2 vol.
- Théodore de Lameth, *Mémoires*, 1913.
- *Notes et souvenirs*, 1914.
- La Revellière-Lépeaux, *Mémoires*, 1895, 3 vol.
- L.B. Lauraguais, *Lettres à Mme****, 1802.
- Comte Lavallette, *Mémoires et souvenirs*, 1905.
- Le Couteux de Canteleu, *Souvenirs* (Barrière et Lescure, XXX).
- Lettre du clergé de second ordre à M. l'abbé Sieyès* (Bibl. Nat., L^{b39} 7132).
- Lettre à M. *** contre le projet de loi présenté à l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier par M. l'abbé Sieyès*, 1790.
- Lettre à M. l'abbé Sieyès sur son projet de décret*, 1790.
- Première lettre anonyme au citoyen Sieyès* (Bibl. Nat. L^{b42} 2161).
- Macdonald, *Souvenirs*, 1892.
- Mallet de Pan, *Mémoires et correspondance*, 1851, 2 vol.
- Malouet, *Mémoires*, 1868, 2 vol.
- Marmont, *Mémoires*, 1857, 9 vol.
- Mémorial de Sainte-Hélène*, 1823, 8 vol.
- Méneval, *Napoléon et Marie-Louise*, 1844-1845, t. III.
- Metge, *Panegyrique de Sieyès* (Bibl. Nat. L^{b42} 2449).
- Frédéric-Jean-Laurent Meyer, *Fragments sur Paris*, traduits de l'allemand par le général Dumouriez, Hambourg, 1798, t. I.
- Miot de Mérito, *Mémoires*, 1858, 3 vol.
- Mirabeau, *Correspondance avec La Marck*, 1851, 3 vol.
- *Mémoires*, 1834-1835, 8 vol.
- Montholon, *Mémoires pour servir à l'histoire de France sous Napoléon*, 1825.
- Montlosier, *Mémoires*, 1836, 2 vol.
- Gouverneur Morris, *Journal*, 1901.
- Mounier, *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres*, Genève, 1792, 2 vol.
- *Exposé de la conduite de M. Mounier dans l'Assemblée nationale*, 1789.
- Napoléon, *Commentaires*, 1867, 6 vol.
- *Correspondance*, 1858-1869, 32 vol.
- Conrad-Engelbert Elsnér, *Bruchstücke aus den Papieren eines Augenzeugen und unparteiischen Beobachters der französischen Revolution*, 1794.
- *Des opinions politiques du citoyen Sieyès et de sa vie comme homme public*, an VIII.
- Pontécoulant, *Souvenirs*, 1861, 4 vol.
- Le véritable portrait de nos législateurs*, 1792.
- Qu'est-ce que le peuple considéré dans ses rapports avec ceux qui le gouvernent et l'administrent, messidor an VII.
- Quinette, *Dénonciation par des représentants du peuple des manœuvres infâmes employées pour faire destituer les directeurs Barras et Sieyès* (Bibl. Nat., L^{b42} 2463).
- Mme Reinhard, *Lettres*, 1900.
- Réponse laconique aux observations sommaires de M. l'abbé Sieyès sur les biens ecclésiastiques*, 1790.
- Réponse des royalistes de Bretagne au citoyen Emmanuel Sieyès* (Bibl. Nat., L^{b43} 434).
- Ricard, *Réflexions sur le projet de décret de M. l'abbé Sieyès du 12 février dernier concernant les biens ecclésiastiques*, 1790.
- Réflexions vraies pouvant servir de réponse aux observations sommaires de M. l'abbé Sieyès sur les dîmes et autre chose encore*, 1789.
- Réfutation des principes de M. l'abbé Sieyès dans ses observations sur les biens ecclésiastiques et sur les dîmes*, septembre 1789.
- Réponse laconique aux observations sommaires de M. l'abbé Sieyès sur les biens ecclésiastiques et doutes sur ses principes concernant la constitution*, août 1790.
- Rivarol et Champcenetz, *Petit dictionnaire des grands hommes de la Révolution* (Bibl. Nat., L^{b39} 93899).
- Abbé Rive, *Lettre vraiment philosophique à Mgr l'évêque de Clermont*, 1790.
- J. R. L., *Le plan de Sieyès ne s'entend pas*, 5 thermidor an III.
- Rœderer, *Œuvres*, 1856, 7 vol.
- Mme Roland, *Lettres à Bancal des Isarts*, 1835.
- *Mémoires*, 1821, 2 vol.
- Saint-Just, *Œuvres*, éd. Vellay, 1908, t. II.
- Savary de Rovigo, *Mémoires*, 1828, 8 vol.
- Comte Siméon, *Discours aux obsèques de Sieyès* (Bibl. Nat., Ln 27, 18958).
- Servan, *Réfutation de l'ouvrage de M. l'abbé Sieyès sur les biens ecclésiastiques*, 1789.
- Baronne de Staël, *Considérations sur les principaux événements de la Révolution française* (ouvrage posthume), 1818, 3 vol.
- Taillandier, *Documents biographiques sur Daunou*, 2^e éd., 1847.
- Talleyrand, *Mémoires*, 1891, t. I.
- Thibaudeau, *Mémoires*, 1891, 5 vol.
- *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, 1824, 2 vol.
- *Le Consulat et l'Empire*, 1834, 10 vol.
- Weber, *Mémoires* (Barrière et Lescure, VII).

E) Travaux sur Sieyès.

- Aulard, *Sieyès et Talleyrand d'après Benjamin Constant et Barras* (Révolution française, LXXIII, 289 et suiv.).
- Edmond de Beauverger, *Étude sur Sieyès* (extrait de la *Revue de législation et de jurisprudence*, avril 1851).
- Bigeon, *Sieyès, l'homme, le constituant*, 1893.
- D^r Cabanès, *Chronique médicale*, 10 février 1901, 89 et suiv. (fragment autographe de Sieyès).
- J.-H. Clapham, *The Abbé Sieyès*, Londres, 1912.
- Arthur Desjardins, Cour impériale d'Aix. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée le 3 novembre 1869, *Sieyès et le jury en matière civile*.
- Duvivier, *L'exil du comte Sieyès à Bruxelles*, Malines, 1910.
- Ferdinand-Dreyfus, *Sieyès et la loi de la pluralité* (R. F., LXIII, 348).
- Koung Yoeh, *Théorie constitutionnelle de Sieyès* (préface de Joseph-Barthélemy), 1934.
- L'abbé Sieyès et le général de division Moulin (réclamation de Mme de Marouze), 1853.
- Mignet, *Sieyès, sa vie et ses travaux*, notice lue le 28 décembre 1836 à l'Académie des Sciences morales et politiques (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1837).
- Mirkine-Guetzévitch, *L'abbé Sieyès* (R. F., 1936, 229 et suiv.).
- Néton, *Sieyès (1748-1836), d'après des documents inédits*, 1900.
- Pariset, *Sieyès et Spinoza* (extrait de la *Revue de synthèse historique*, 1906).
- Sainte-Beuve, *Causeries du lundi*, t. V, mardi 9 décembre 1851 : *Sieyès*.
- Saint-Martin, *Un attentat contre Sieyès* (R. F., L, 221-232).
- Siegfried Schaffner, *Die Sieyes'chen Entwürfe und die Entstehung der Verfassung des Jahres VIII*, Leipzig, 1907.
- Alfred Stern, *Sieyès et la Constitution de l'an III* (R. F., XXXIX, 375-379).
- Sieyès amoureux de Joséphine* (R. F., XL, 561).
- O. Teissier, *Documents inédits, La jeunesse de l'abbé Sieyès*, Marseille, 1897 (extrait de la *Nouvelle Revue*).
- J.-F. Thénard, *L'abbé Sieyès électeur et élu*, 1789 (R. F. XIV, 1083-1089).

F) Histoires et Biographies générales.

- Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, 1901.
- Bainville, *Napoléon*, 1931.
- Boursin et Challamel, *Dictionnaire de la Révolution française*, 1893.
- Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution*, 1834-1838, 40 vol.
- Droz, *Histoire du règne de Louis XVI*, 1839, 3 vol.
- Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, 1857 et suiv., t. I.
- Firmin-Didot frères, *Nouvelle biographie générale*, 1852 et suiv., 23 vol. (l'article Sieyès est signé Taillandier).
- Hatin, *Histoire politique et littéraire de la presse en France*, 1859-1861, 8 vol.
- Henry Houssaye, *1814*, 1888.
- *1815*, 1893.
- Jaurès, *Histoire socialiste de la Révolution* (citée d'après l'édition Mathiez, 1922, 8 vol.).
- Kuscinski, *Dictionnaire des conventionnels*, 1916 et suiv.
- Lamartine, *Histoire des Constituants*, 1855, 4 vol.
- *Histoire des Girondins*, 1847, 8 vol.
- Lavisse, *Histoire de France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, 1921-1922.
- t. I, *La Révolution (1789-1792)*, par Ph. Sagnac.
- t. II, *La Révolution (1792-1799)*, par G. Pariset.
- t. III, *Le Consulat et l'Empire (1799-1815)*, par G. Pariset, Lavisse et Rambaud, *Histoire générale du IV^e siècle à nos jours*, 3^e éd., 1922 et suiv., 12 vol.
- Lefebvre, Guyot et Sagnac, *La Révolution française* (collection Peuples et Civilisations, t. XIII), 1930.
- Louis Madelin, *Le Consulat*, 1924.
- *La jeunesse de Bonaparte*, 1937.
- *L'ascension de Bonaparte*, 1937.
- *De brumaire à Marengo*, 1938.
- Mathiez, *La Révolution française*, 1922-1927, 3 vol. — I. *La chute de la royauté*. — II. *La Gironde et la Montagne*. — III. *La Terreur*.
- *La réaction thermidorienne*, 1929.
- *Le Directoire*, 1934.
- Michaud, *Biographie universelle*, nouvelle éd., 1854 et suiv., 45 vol.

Michelet, *Histoire de la Révolution française*, 1847-1853, 7 vol. (cité d'après l'édition de 1889).
 Mignet, *Histoire de la Révolution*, 1827, 2 vol., t. II (cité d'après la 7^e éd., 1837).
 Sciout, *Le Directoire*, 1895, 4 vol.
 Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, 1887 et suiv., 8 vol.
 Sybel, *Geschichte der Revolutionszeit*, trad. franç., 1885-1886, 6 vol.

Taine, *Origines de la France contemporaine*, 1876 et suiv., *L'Ancien régime*. — *La Révolution*, t. I.
 Thiers, *Histoire de la Révolution*, 1832 et suiv., 10 vol. (cité d'après la 13^e édition).
 — *Histoire du Consulat et de l'Empire*, 1843-1862, 20 vol.
 Vandal, *L'avènement de Bonaparte*, 1902, 2 vol.

G) Ouvrages et Articles divers.

Alengry, *Condorcet, guide de la Révolution française*, 1904.
 Aubenas, *Histoire de Fréjus*, 1881.
 Aubry, *La méthode des études ecclésiastiques dans nos séminaires* (Œuvres, 1894-1900, t. IX).
 Aulard, art. *Clubs* dans la Grande Encyclopédie.
 — *Études et leçons sur la Révolution française*, 1893 et suiv., 6 séries.
 — *Les orateurs de l'Assemblée constituante*, 1882.
 — *Les orateurs de la Législative et de la Convention*, 1885-1886, 2 vol.
 Barni, *Kant et la Révolution* (*Revue de Paris*, 15 mars 1856, 481 et suiv.).
 Baron, *Les exilés de Bruxelles* (*Revue de Paris*, 1831, XIX).
 Joseph-Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France, sous Louis XVIII et Charles X*, 1903.
 — *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, 1906.
 — *Précis de droit public*, 1936.
 — *Le droit public de la Révolution* (cours de doctorat professé en 1931-1932).
 Joseph-Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933.
 Barthou, *Mirabeau*, 1913.
 Ch. Bastide, *John Locke, ses théories politiques et leur influence en Angleterre*, 1907.
 Berriat Saint-Prix, *Théorie du droit constitutionnel français*, 1851.
 Berton, *L'évolution constitutionnelle du second Empire*, 1900.
 L. Bertrand, *Bibliothèque sulpicienne*, 1900, 3 vol.
 Beudant, *Le droit individuel et l'État*, 1891.
 Camille Bloch, *L'assistance et l'État en France à la veille de la Révolution*, 1908.
 Blondel, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois*, 1928.
 André Blum, *La caricature révolutionnaire*, 1916.
 Eugène Blum, *La Déclaration des Droits*

de l'Homme (texte et commentaire), 1902.
 Léon Blum, *L'exercice du pouvoir*, 1937.
 Bluntschli, *Geschichte der neueren Staatswissenschaft, Allgemeines Staatsrecht und Politik, seit dem 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 3^e éd., Munich et Leipzig, 1881.
 Bonnard, *Le droit et l'État dans la doctrine nationale-socialiste*, 1936.
 Bonno, *La constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, 1932.
 Bouglé, *Socialismes français*, 1932.
 Bouillier, *Histoire de la philosophie cartésienne*, 1868, 2 vol.
 Duc Victor de Broglie, *Le gouvernement de la France*, 1870.
 Brunot, *Histoire de la langue française*, t. VI, 1930.
 Brunschvicg, *Spinoza*, 1894.
 — art. *Spinoza* dans la Grande Encyclopédie.
 — *Spinoza et ses contemporains*, 1930.
 Cahen, *Condorcet*, 1904.
 Carcassonne, *Montesquieu et le problème de la constitution française*, 1927.
 Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, 1920-1922, 2 vol.
 — *La loi, expression de la volonté générale*, 1931.
 Challamel, *Les clubs contre-révolutionnaires*, 1895.
 Chardon, *Les députés de la Sarthe à la Convention*, Le Mans, 1869.
 Charmont, *La renaissance du droit naturel*, 1907, réédité en 1927.
 Cherest, *La chute de l'ancien régime*, 1884-1886, 3 vol.
 J.-J. Chevalier, *Barnave ou les deux faces de la Révolution*, 1936.
 Ugo da Como, *La consulta di Lione*, 1935 (publication de l'Accademia dei Lincei).
 Ch. Comte, *Histoire de la garde nationale de Paris*, 1827.
 Conway, *Thomas Paine*, trad. française, 1900.

- Marcel Cot, *La conception hitlérienne du droit*, 1938.
- Dandurand, *Le mandat impératif*, 1896.
- Dard, *Le général Choderlos de Laclos*, 1936.
- Debidour, *Histoire des rapports de l'Église et de l'État en France de 1789 à 1870*, 1898.
- Decenièvre-Ferrandière, *La constitution de 1793*, R. F., 1936.
- *La constitution du 22 frimaire de l'an VIII*, Revue d'histoire politique et constitutionnelle, 1937.
- Degert, *Histoire des séminaires français jusqu'à la Révolution*, 1912, 2 vol.
- Victor Delbos, *La philosophie pratique de Kant*, 2^e éd. 1926.
- Delsaux, *Condorcet journaliste*, 1932.
- Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France*, 1932, 2 vol.
- Dodu, *Le parlementarisme et les parlementaires sous la Révolution*, 1911.
- Duez, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois* (Mélanges Hauriou), 1929.
- Duguit, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, 1893.
- *Traité de droit constitutionnel*, 1921 et suiv., 5 vol.
- Dunin Borkowski, *Spinoza*, Münster, 1933-1936, 4 vol.
- Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, (cités d'après l'édition de 1921).
- *Gouverneur Morris*, 1907.
- *Précis de l'histoire du droit français de 1789 à 1814*, 1908.
- *La science politique des Physiocrates* (discours prononcé le 8 avril 1904 à la séance générale du Congrès des Sociétés Savantes).
- *L'Assemblée nationale proposée par les Physiocrates*, 1904 (extrait des comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques).
- Espitalier, *Vers brumaire*, 1914.
- Abbé Espitalieu, *Les évêques de Fréjus*, 1898.
- Faguet, *Politique comparée de Montesquieu, Rousseau et Voltaire*, 1902.
- Abbé Féraud, *La paroisse, la commune et les seigneurs de Sieyès*, Digne, 1888.
- Louis B. Frank, *L'expérience Roosevelt et le milieu social*, 1937.
- G. du Fresne de Beaumont, *Bonaparte et Sieyès*, épisode inédit de l'Histoire de la Révolution française, Lille, 1862 (extrait de la Revue indépendante).
- Sophie Gay, *Salons célèbres*, 1837.
- Gierke, *Johannes Althusius*, Breslau, 1880.
- Grimaux, *Lavoisier*, 3^e éd., 1899.
- Guerrier, *L'abbé de Mably, moraliste et politique*, 1886.
- Guillois, *La marquise de Condorcet, sa famille, son salon, ses amis*, 1897.
- *Le salon de Mme Helvétius, Cabanis et les idéologues*, 1894.
- Gurvitch, *L'idée du droit social*, 1932.
- Raymond Guyot, *Du Directoire au Consulat* (Revue historique, 1912, t. III).
- J.-P. Hæsert, *La portée politique du New Deal* (Publications de la Faculté des Lettres de l'Université de Gand, 1937).
- Grover Haines, *Les problèmes posés aux États-Unis par les extensions actuelles du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois* (Recueil Lambert, Introduction à l'étude du droit comparé, 1938, t. II, 286 et suiv.).
- Hamel, *Histoire des deux conspirations du général Malet*, 1873.
- Hauriou, *Précis de droit administratif*, cité d'après l'édition de 1921.
- *Précis de droit constitutionnel*, cité d'après l'édition de 1923.
- *Principes du droit public*, 1916.
- *La théorie de l'institution et de la fondation, dans La cité moderne et les transformations du droit*, 1925.
- Henry Bertrand Hill, *L'influence française sur les constitutions de l'Europe, 1795-1799* (R. F., 1936-1937).
- Hitler, *Mein Kampf*, Munich, 1926 (cité d'après l'éd., de 1937).
- E. R. Huber, *Wesen und Inhalt der politischen Verfassung*, Hambourg, 1935.
- Jaffin, *Les modes d'introduction du contrôle de la constitutionnalité des lois aux États-Unis* (Recueil Lambert, II, 256. et suiv.).
- Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, 3^e éd., 1887, 3 vol.
- Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Fribourg-en-Brisgau, 1892.
- *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, trad. française, 1902.
- Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 1914.
- Joyau, *La philosophie en France pendant la Révolution (1789-1795)*, son influence sur les institutions politiques et juridiques, 1893.
- Kant, *Écrits politiques*, introduction et notes par Aulard, 1917.
- Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, trad. française, 1900, 6 vol.
- Lacour-Gayet, *Talleyrand*, 1921 et suiv., 4 vol.
- Sigismond Lacroix, *Le département de Paris et de la Seine pendant la Révolution*, 1904.
- De la Gorce, *Histoire religieuse de la Révolution*, t. I, 1909.

- De la Gorce, *Histoire du Second Empire*, 1894-1905, 7 vol.
- Édouard Lambert, *Le gouvernement des juges*, 1921.
- *Le contrôle de la constitutionnalité des lois* (Encyclopédie française, t. X).
- Lanzac de Laborie, *Mounier*, 1887.
- Léonce de Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, 2^e éd., 1879.
- Lebègue, *Thouret*, 1910.
- Léfebvre, *La grande peur de 1789*, 1932.
- *Les Thermidoriens*, 1937.
- Lemaire, *Les lois fondamentales de la monarchie française*, 1907.
- Lenoir, *Condillac*, 1924.
- Lepointe, *L'organisation et la politique financière du clergé de France sous le règne de Louis XV*, 1923.
- Maxime Leroy, *Le socialisme des producteurs, Henri de Saint-Simon*, 1924.
- *La vie véritable du comte Henri de Saint-Simon*, 1925.
- Liard, *L'enseignement supérieur en France*, 1888-1894, 2 vol.
- Lintilhac, *Vergniaud*, 1920.
- Loménie, *Les Mirabeau*, 1879-1891, 5 vol.
- Louis Madelin, *Fouché*, 1900, 2^e éd. 1901 (2 vol.).
- Malapert, *De Spinozae politica*, 1897.
- Mankiewicz, *Le national-socialisme allemand*, extrait du t. I (Institut de droit comparé de Lyon), 1938.
- Marcaggi, *Les origines de la Déclaration des Droits de l'Homme*, 1904.
- Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, 1919-1925, 6 vol.
- Gaston Martin, *La franc-maçonnerie française et la préparation de la Révolution*, 2^e éd., 1926.
- Olivier Martin, *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, 1938.
- Mathiez, *La théophilanthropie et le culte décadaire*, 1903.
- *Les origines des cultes révolutionnaires*, 1904.
- *Rome et la Constituante*, 1910.
- *La constitution de 1793*, Annales historiques de la Révolution française, 1928.
- *Le gouvernement révolutionnaire*, Annales, 1937.
- Mautouchet, *Le conventionnel Philip-paux*, 1900.
- Otto Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, Strasbourg, 1886.
- Méric, *Le clergé de l'ancien régime*, 1890.
- *Histoire de M. Émery et de l'Église de France pendant la Révolution*, 1885.
- Henry Michel, *L'idée de l'État*, 3^e éd., 1898.
- Michon, *Adrien Dupont*, 1924.
- Montier, *Robert Lindet*, 1899.
- Morizot-Thibault, *De l'organisation du pouvoir législatif dans la constitution de l'an III*, 1889.
- Mornet, *Les origines intellectuelles de la Révolution française*, 1933.
- R. de Nesmes-Desmarets, *Les idées politiques de Royer-Collard*, 1908.
- Palma, *Le costituzioni dei popoli liberi*, chap. XII : *I tentativi di nuove costituzioni in Italia dal 1796 al 1815* (Biblioteca di scienze politiche e amministrative di Bruniati, 2^e série, t. II, 1894).
- Passy, *Frochot*, 2^e éd., 1874.
- Picavet, *Les idéologues*, 1891.
- *La philosophie de Kant en France de 1773 à 1814*, 1888.
- Pietri, *La réforme de l'État au XVIII^e siècle*, 1935.
- Albert Pingaud, *Bonaparte président de la République Italienne*, 1914, 2 vol.
- Léonce Pingaud, *Les derniers conventionnels*, Revue de Paris, 15 février 1896.
- *Bernadotte, Napoléon et les Bourbons*, 1901.
- Pinto, *Des juges qui ne gouvernent pas*, 1934.
- Poupé, *Les dessous des élections de l'an VII dans le Var* (Annales de la Société d'études provençales, 1906, 171-182).
- Pouthas, *Guizot pendant la Restauration*, 1923.
- Prélot, *L'empire fasciste*, 1936.
- Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 1868.
- Rébillon, *Les États de Bretagne de 1660 à 1789*, 1932.
- Robert Reboul, *Notabilités varoises* (Bibliothèque de Draguignan).
- Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung*, Leipzig, 1912.
- Renouvin, *Les assemblées provinciales de 1787*, 1921.
- Edgar Richter, *K. E. Oelsner und die französische Revolution*, Leipzig, 1911.
- Karl Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung* (Zeitschrift für Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften, 1893, t. II, 14-67).
- Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution*, 1878.
- Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 1835-1836, 4 vol.
- Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, Stuttgart, 1829 et suiv., 4 vol.
- Sabatier, *De la non-réligibilité des députés*, 1911.

- Sainte-Beuve, *Causeries du lundi*, t. VIII (Rœderer), t. II (Balzac).
 — *Premiers lundis*, t. I (M. Thiers).
 — *Nouveaux lundis*, t. XII (Talleyrand).
 — *Portraits littéraires*, t. II (La Fayette).
 Saint-Ferréol, *Les proscrits français en Belgique*, 1871.
 Saleilles, *Compte rendu du livre de Saripolos* (Nouvelle revue historique du droit français et étranger, 1899, 591 et suiv.).
 Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899.
 Von Seida, *Sieyes und Napoleon*, Heidelberg, 1824.
 Seligman, *La justice en France, 1789-1792*, t. I, 1901.
 Jules Simon, *Une académie sous le Directoire*, 1885.
 Söderhjelm, *Le régime de la presse pendant la Révolution française*, Helsingfors, 1900.
 Sorel, *La mission de Custine à Brunswick* (Revue historique, I, 154 et suiv.).
 — *L'Autriche et le comité de salut public* (Rev. hist., XVII, 25 et suiv.).
 Alfred Stern, *La vie de Mirabeau*, trad. française, 1895, 2 vol.
 — C. E. Ælsner, *notice biographique accompagnée de fragments de ses mémoires* (Revue historique, LXIII).
 — K. E. Ælsners *Briefe und Tagebücher* (Deutsche Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 1890, t. I, 100-127).
 Tardieu, *Le souverain captif*, 1936.
 — *La profession parlementaire*, 1937.
 Thiry, *Le Sénat de Napoléon*, 1932.
 — *Rôle du Sénat de Napoléon dans l'organisation militaire de la France impériale*, 1932.
 Tournier, *Les conventionnels en exil*, 1930.
 Vial, *Condorcet et l'éducation démocratique*, 1902.
 J. Ph. de Wessenberg, *Notes sur Talleyrand (1831-1834)*, *Revue de Paris*, 15 juin 1938.
 Young, *Voyage en France en 1787, 1788 et 1789* (cité d'après l'édition de 1931, 3 vol).
 Zivy, *Le 13 vendémiaire an IV*, 1898.
 Egon Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir constituant*, Tübingen, 1909.

ICONOGRAPHIE

Il y a au département des Estampes de la Bibliothèque Nationale une quarantaine de portraits de Sieyès, dont la plupart sont des illustrations (quelquefois coloriées) dépourvues de la moindre valeur artistique. Le musée Carnavalet en contient également plusieurs.

Quelques-uns de ces portraits représentent Sieyès en prêtre, avec une intention caricaturale plus ou moins nette. D'autres le donnent en costume d'ambassadeur ou de directeur.

Un certain nombre reproduisent toutefois des œuvres d'artistes honorablement connus (Labadye, Bonneville, Guérin, Bréa), sans parler du tableau

célèbre de David, qui est de 1817, et dont l'original, après avoir longtemps appartenu à un arrière-neveu par alliance de Sieyès, a été vendu en Amérique¹.

Parmi ces portraits, le plus typique paraît être celui de Bréa, qui figure sur une édition de la *Notice*, sans doute avec l'assentiment de Sieyès. Il date de la pleine maturité de l'abbé. C'est celui que nous avons placé en tête de cet ouvrage. Mais Bréa semble avoir fait deux portraits de Sieyès, l'un de profil, l'autre de face. Le second se trouve dans la traduction allemande des œuvres de Sieyès (1796).

1. Nous nous faisons un devoir de remercier ici la Direction des Musées Nationaux, en particulier M. Henri Verne et son collaborateur M. Isay, qui nous ont aidé dans nos recherches et auxquels nous devons les gravures qui ornent cet ouvrage.

RÉFÉRENCES ET NOTES

Nota. — En ce qui concerne les œuvres de Sieyès, l'*Essai sur les Privilèges et Qu'est-ce que le Tiers Etat?* sont cités d'après l'édition Champion, les autres écrits d'après les éditions de l'époque réunies dans la collection Portiez de l'Oise (Bibliothèque de la Chambre des Députés).

- Page 7. — (1) Celsner, *Opinions*, 263, n. 1. — Emmanuel Sieyès politische Schriften, I, préf., CXVI. — (2) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 171.
- Page 11. — (1) Cf. Léon Blum, *L'exercice du pouvoir*, 1937, 143.
- Page 15. — (1) Lettre du 1^{er} mai 1781 (Teissier). — (2) *Chronique médicale*, 1^{er} février 1901, 89 et suiv. — (3) Bailieu, I, 364. — (4) E. S. pol. Schriften, I, préf., LXXVI.
- Page 16. — (1) F.-J.-L. Meyer, I, 252. — (2) Talleyrand, I, 212. — (3) Voir cependant plus loin les assiduités prêtées à Sieyès auprès de Joséphine, (241, n. 2). — (4) Talleyrand, *ibid.* On peut rapprocher de ce passage certains détails physiologiques d'ordre intime rapportés dans la note précitée de Sieyès sur sa santé. — (5) Etienne Dumont, 65. — (6) Th. de Lameth, *Notes et Souvenirs*, 79 et 276.
- Page 18. — (1) Archives du Var. Fréjus. *Actes paroissiaux*. 1747-1759, p. 22^m.
- Page 19. — (1) Delabarre, *Déclaration des citoyens Syeis et Barras*. — (2) Brette, II, 308. D'une rectification faite au procès-verbal de l'Assemblée pendant la présidence de l'abbé, Mathiez (*Annales révolutionnaires*, I, 346), conclut que la véritable orthographe était Sieys. Cette conclusion nous paraît excessive. — (3) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (4) Aubenas, 340.
- Page 20. — (1) Teissier, 29. — (2) Larmatine (*Histoire des Constituants*, I, 237) dit même : « Sieyès, né d'une famille aristocratique », ce qui est une erreur singulière. — (3) Reboul; voir aussi dans Teissier un tableau généalogique.
- Page 21. — (1) Teissier. Toutes les citations qui suivent des lettres de Sieyès sont empruntées à cette brochure.
- Page 22. — (1) Teissier, 14.
- Page 23. — (1) Archives nationales, BB²⁵ 34 (d^r Sieyès (J.-B.)). — (2) Aulard, *Paris sous le Consulat*, passim.
- Page 24. — (1) Lettres du 18 décembre 1777 et du 31 janvier 1778. — (2) Teissier, 14. — (3) Teissier, 16 et 26. — (4) Lettre du 3 janvier 1778. — (5) Teissier, 13.
- Page 25. — (1) *Notice*, 5. — (2) Teissier, 6. — (3) *Notice*, 6.
- Page 26. — (1) *Notice*, 13. — (2) Barras, III, 238 (anecdote scatologique impossible à rapporter). — (3) Archives du Var, série G, Fréjus, *Insinuations* (1765-1768) 21. — (4) Teissier, 14. — (5) Espitalieu, 415. — (6) *Notice*, 6.
- Page 27. — (1) Lettre du 25 juin 1773. — (2) Teissier, 10. — (3) Lettre du 26 mai 1778.
- Page 28. — (1) Bertrand, III. — (2) Méric, *Histoire de M. Emery*, I, 19 et suiv. — (3) *Mercure galant*, août 1709, 60 et suiv. — (4) *Notice*, 8; *Révolution française*, XIV, 1083. — (5) Méric, *Le clergé sous l'ancien régime*, 486. — (6) Bibl. Nat. (Manuscrits) *Fonds latin*, 9161.
- Page 29. — (1) Bibl. Nat. (Manuscrits) *Fonds latin*, 15440. — (2) Arch. Nat., MM 494; Sainte-Beuve, *Sieyès*, 156. — (3) *Notice*, p. 7. — (4) Talleyrand, I, 20. — (5) *Notice*, 7.
- Page 30. — (1) *Notice*, *ibid.* — (2) *Notice*, *ibid.* — (3) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 156. — (4) Dumont, 65.
- Page 31. — (1) *Notice*, 8 et 11. — (2) Espitalieu, 415. — (3) Lettre de Gros de Besplas à Honoré Sieyès du 26 avril 1774 (Teissier, 10). — (4) Teissier, 6. — (5) Teissier, 13, n. 1.
- Page 32. — (1) *Notiee*, 9. — (2) *Notice*, 10. — (3) Sainte-Beuve, *loc. cit.*

- Page 33. — (1) Teissier, *op. cit.* — (2) Teissier, 29.
- Page 34. — (1) *Notice*, 11. — (2) Brissot, I, 173 et suiv. — (3) Néton, 29. — (4) Renseignements fournis par l'archiviste des Côtes-du-Nord. — (5) Renseignements fournis par le sénateur de Kerguézec.
- Page 35. — (1) Archives des Côtes-du-Nord, série G, fonds de l'évêché et du chapitre de Tréguier, registre des délibérations du chapitre de 1769 à 1790. — (2) Lettre du 3 avril 1778.
- Page 36. — (1) Renseignements fournis par l'archiviste d'Ille-et-Vilaine. — (2) Rébillon, 73-75. — (3) *Notice*, 11-12. — (4) Lavissee et Rambaud, VII, 336.
- Page 37. — (1) Lettre du 26 mai 1778. — (2) Lettre de l'abbé Gavoty, capiscol de Fréjus, à Honoré Sieyès (Teissier). — (3) Lettre du 3 avril 1779.
- Page 38. — (1) Anne Sieyès a dû mourir en 1781. Teissier (28) croit qu'Emmanuel s'était rendu à son chevet pour assister à ses derniers moments. Il le conclut d'une interruption dans la correspondance entre le père et le fils; ce motif ne nous semble pas suffisant.
- Page 39. — (1) Néton (42) pense qu'à cette époque, Sieyès était déjà mal vu pour raison de « philosophie ». L'interprétation nous paraît aventureuse. — (2) Teissier. — (3) Archives d'Eure-et-Loir, G 332 (Reg.) (1779-1781). — (4) Archives d'Eure-et-Loir, G 295, G 332, G 336, G 337, G 1492.
- Page 40. — (1) Brissot, I, 185. — (2) Mignet, *Sieyès, Sa vie et ses travaux*. — (3) Dumont, 64. — (4) Archives d'Eure-et-Loir, G 336 (cahiers). — (5) Bertrand de Moleville-Michaud, I, 372. — (6) Durand de Maillane, *Dictionnaire*, v^o Prévôt.
- Page 41. — (1) Archives d'Eure-et-Loir, G 337 (Reg.). — (2) *Notice*, 11.
- Page 42. — (1) *Notice*, 12.
- Page 43. — (1) *Procès-verbaux de l'Assemblée provinciale de l'Orléanais*, I, 84-85. — (2) *Ibid.*, 404. — (3) Bibliothèque d'Orléans, M 1326. — (4) *Procès-verbaux*, I, 394. — (5) C'est notamment le cas de Grimaux, 170. — (6) Grimaux, 172-173.
- Page 44. — (1) *Tiers-Etat*, 51-52. — (2) Grimaux, 174. — (3) Notes rédigées par Mme Lavoisier et citées par Grimaux, *ibid.* — (4) *Tiers Etat*, 53 et suiv. — (5) *Procès-verbaux*, I, 202.
- Page 45. — (1) Bibliothèque d'Orléans, fonds Lavoisier, n^o 3. — (2) *Ibid.*, n^o 7. — (3) Grimaux, 185. — (4) *Procès-verbaux*, I, 281; Henry Michel, 91; cf. Bloch, 365-376.
- Page 46. — (1) Taine, *Ancien Régime*, 4^e éd., 420.
- Page 47. — (1) Bertrand de Moleville, I, n. 2. — (2) Voir entre autres Duquesnoy, *passim*; Thibaudeau, *Mémoires*, 74. — (3) Taillandier, 167. — (4) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (5) Bignon, 12. — (6) *Notice*, 54 et suiv.
- Page 48. — (1) *Notice*, 10-11. — (2) Brissot, II, 436. — (3) Challamel, 31. — (4) Gaston Martin, 139. — (5) *Notice*, 19. — (6) Mirabeau, *Mémoires*, V, 199-200; Stern, *Mirabeau*, I, 336; Michon, *Duport*, 31. — (7) Gaston Martin, *ibid.*
- Page 49. — (1) Barruel, II, 452. — (2) Lacour-Gayet, I, 105. — (3) Mme de Staël, *Considérations*, II, 248. — (4) Néton, 44. — (5) Weber (Barrière et Lescure, VII), 164. — (6) Brissot (Barrière et Lescure, XXXII), 349. — (7) Mme de Genlis, IV, 104.
- Page 50. — (1) Beugnot, I, 110-112. — (2) Talleyrand I, 209-210. — (3) *Notice*, 22-23.
- Page 51. — (1) D'autres attribuent l'*Instruction* au marquis de Limon (H. Monin, *Grande Encyclopédie*, v^o Orléans (Philippe-Égalité). — (2) Duquesnoy, I, 145. — (3) Garat, Notes de la conspiration d'Orléans (Barrière et Lescure, XXV), 428.
- Page 52. — (1) *Tiers Etat*, 52-53. — (2) *Notice*, 16-17.
- Page 53. — (1) Droz, II, 103; Cherest, II, 15. — (2) Malouet, I, 301. — (3) Lettres de J.-B. Lauraguais, 161 et suiv. — (4) Michon, 35. — (5) *Notice*, 20. — (6) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 167.
- Page 54. — (1) R. F., XIV, 1083 et suiv. — (2) Brissot, I, 186 et suiv. — (3) *Mémoires de la société archéologique de Rambouillet*, 1903, p. 81, 106, 110 et 195. — (4) Bailly, I, 59 et suiv.
- Page 55. — (1) *Notice*, 24. — (2) Chassin, II, 310-312. — (3) Archives parlementaires, 1^{re} série, VIII, 104.
- Page 56. — (1) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 168.
- Page 58. — (1) Gouverneur Morris, 27; voir aussi, sur le rôle de Mirabeau à cette séance, Passy, *Frochot*, 1 et suiv. — (2) Arch. parl., *loc. cit.*, 48. — (3) *Tiers Etat*, 49.
- Page 59. — (1) Sagnac (Lavissee), 20; voir, pour d'autres détails sur cette période très connue, le même récit.
- Page 61. — (1) Mme de Staël, I, 203. — (2) Droz, II, 198. — (3) Arch. parl., *loc. cit.*, 84 et suiv.

- Page 62. — (1) Duquesnoy, I, 84.
- Page 63. — (1) Lettres de Mirabeau à ses commettants, 213.
- Page 64. — (1) Dumont, 74; Barthou, 165. — (2) Droz, II, 211 et suiv.
- Page 65. — (1) *Tiers Etat*, 79. — (2) Duquesnoy, I, 96. — (3) Droz, II, 207, n. 1. — (4) Mirabeau, *op. cit.*, 259. — (5) Bailly, I, 151.
- Page 66. — (1) Mme de Staël, *op. cit.*, I, 204. — (2) Dumont, 83. — (3) *Ibid.* — (4) *Exposé de la conduite de M. Mounier*, 6. — (5) *Vues*, 51.
- Page 67. — (1) Bailly, I, 189. — (2) Mallet du Pan, I, 165, n. — (3) Œlsner, *Opinions*, 123. — (4) Lanzac de Laborie, 89. — (5) 1^{er} germinal an III.
- Page 68. — (1) Young, I, 300. — (2) *Ibid.*
- Page 69. — (1) Aulard, *La société des Jacobins, Introd.* — (2) Mounier, *Exposé*, 5. — (3) Grégoire, I, 380. — (4) Michelet, I, 239. — (5) Œlsner, *Bruchstücke*, 167. — (6) Dumont, 100. Chose curieuse, dans les *Vues* (6) Sieyès avait appliqué cette même formule à Brienne. « Il hasarde des attentats comme on essaye des expédients. »
- Page 70. — (1) *Notice*, 20. — (2) *Notice*, 19. — (3) Droz, III, 198, n. 2.
- Page 71. — (1) Dumont, 296; Aulard, *Orateurs de la Constituante*, 409. — (2) Notes Fortoul. — (3) Young, I, 287. — (4) Brissot, III, 135. — (5) Aulard, *Orateurs de la Constituante*, 443. — (6) *Notice*, 10. — (7) Thibaudeau, *Mémoires*, 74.
- Page 74. — (1) Dumont, 112-113. — (2) Montlosier, I, 254. — (3) La Fayette, IV, 19; Michelet, I, 227.
- Page 75. — (1) Mignet, *Sieyès, sa vie et ses travaux*, 7. — (2) *Revue de Paris*, 15 juin 1938, 877. — (3) La Fayette, *loc. cit.* — (4) Duquesnoy, I, 145. — (5) Ferrières (Barrière et Lescure, XXXII), 93. — (6) La Fayette, *ibid.* — (7) Thiers, *Histoire de la Révolution*, I, 121; sur ces événements d'ordre collectif, voir surtout G. Lefebvre, *La grande peur de 1789*.
- Page 77. — (1) Brissot, II, 136-137. — (2) Mounier, *op. cit.*, 23.
- Page 78. — (1) Lebègue, 143. — (2) Duquesnoy, I, 262. — (3) *Ibid.*
- Page 79. — (1) Duquesnoy, II, 365. — (2) Notes Fortoul. — (3) Dumont, 143.
- Page 80. — (1) Droz, II, 418.
- Page 81. — (1) Dumont, 147. — (2) Thiers, I, 128. — (3) *Notice*, 33. — (4) Barante, I, 379. — (5) Aulard, *Orateurs de la Constituante*, 445.
- Page 82. — (1) Droz, II, 418.
- Page 83. — (1) Œlsner, *Opinions*, 142.
- Page 84. — (1) *Notice*, 33.
- Page 85. — (1) Barnave, I, 101; Chevalier, 86-105.
- Page 88. — (1) Voir un rappel des antécédents dans l'ouvrage de Lebègue. — (2) Droz, III, 126. — (3) Mirabeau, *Mémoires*, VII, 11. — (4) Mignet, *Sieyès*, 12. — (5) Œlsner, *Opinions*, 160. — (6) Notamment par Œlsner et par la biographie Michaud; voir notre 2^e partie, chap. II.
- Page 91. — (1) Jaurès, II, 38. — (2) *Moniteur*, n^o 291. — (3) Jaurès, II, 36.
- Page 92. — (1) Cahen, 147 et suiv. — (2) Du 25 août 1789; Sagnac, 131.
- Page 93. — (1) Lanthénas, *Sur la liberté illimitée de la presse*, Paris, 1791. — (2) Duquesnoy, II, 295. — (3) Söderhjelm, 123.
- Page 98. — (1) Œlsner, *Opinions*, 172.
- Page 100. — (1) La Fayette, II, 37; Droz, III, 104. — (2) *Notice*, 28-29. — (3) Droz, III, 200.
- Page 101. — (1) Duquesnoy, II, 391 et suiv.
- Page 104. — (1) Loménie, II, 45.
- Page 105. — (1) Barère, IV, 427. — (2) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 167. — (3) Œlsner, *Opinions*, 173; *Bruchstücke*, 232. — (4) *Notice*, 30. — (5) Droz, III, 199. — (6) Girardin, III, 95.
- Page 106. — (1) Cité par Sagnac, 236. — (2) Œlsner, *Bruchstücke*, 78.
- Page 107. — (1) *Notice*, 29. — (2) La Fayette, IV, 10.
- Page 108. — (1) Le 18 février, Sieyès avait été élu comme membre à voix prépondérante en cas de partage. Cf. S. Lacroix, 9-10. — (2) La Fayette, IV, 30. — (3) N^o 88.
- Page 109. — (1) Mirabeau, *Correspondance avec La Mark*, III, 138 et suiv.
- Page 113. — (1) *Notice*, 30. — (2) Œlsner, *Bruchstücke*, 77.
- Page 114. — (1) Chevalier, 180 et suiv.
- Page 115. — (1) Brissot, III, 133 et 138.
- Page 116. — (1) Duquesnoy, II, 444-445. — (2) Cité par Chevalier, 189.
- Page 117. — (1) Brissot, III, 131. — (2) La Fayette, IV, 28 et suiv.
- Page 118. — (1) Cahen, 244-246. — (2) Voir notre 2^e partie, chap. II. — (3) 20 juin 1791. — (4) *Notice*, 37. — (5) Aulard, *Société des Jacobins*, II, 523 et suiv., Œlsner, *Bruchstücke*, 110 et suiv.
- Page 119. — (1) *Notice*, 39. — (2) La Fayette, IV, 11, etc.
- Page 120. — (1) Dumont, 321. —

- (2) Ferrières (Barrière et Lescure, XXXV), 451-452.
- Page 121. — (1) Aulard, art. *Clubs*.
- Page 122. — (1) *Notice*, 40. — (2) André Blum, 158 et suiv. — (3) Brissot, III, 134.
- Page 123. — (1) E. S. pol. Schriften, I, préf.
- Page 124. — (1) *Notice*, 40. Sur la démission, cf. S. Lacroix, 39-42. — (2) *Notice*, 41. — (3) *Ibid.* — (4) Sybel, trad., I, 320-321.
- Page 125. — (1) Lamartine, *Girondins*, IV, 243-244; Néton, 207. — (2) Lintilhac, 71 et suiv. — (3) *La Fayette*, IV, 21-22. — (4) Dans une lettre à Biron du 18 avril 1792, qui figure aux Archives de la Guerre, Dumouriez écrit : « C'est demain que la question de la paix ou de la guerre va être décidée dans l'Assemblée nationale; vraisemblablement le dernier l'emportera; sinon il faudrait tous partir pour l'Amérique. » — (5) *La Fayette*, loc. cit.
- Page 126. — (1) Lamartine, *Girondins*, IV, 245-246. — (2) Barnave, I, 133.
- Page 127. — (1) Lintilhac, 75; Mathiez, *Gironde et Montagne*, 80; *Notice*, 52. — (2) *Notice*, 40. Clément de Ris, que Sieyès, s'il faut en croire la Biographie Michaud, devait sauver après la chute des Girondins, avait à Beauvais-sur-Cher une propriété. — (3) *Notice*, 42.
- Page 128. — *Notice*, *ibid.* — (2) Pour ces élections, voir les procès-verbaux des Archives Nationales (série C).
- Page 129. — (1) Voir Mautouchet, qui publie d'ailleurs une partie du procès-verbal. — (2) Néton, 174.
- Page 130. — (1) Rœderer, IV, 204.
- Page 131. — (1) *Notice*, 43 et suiv.
- Page 132. — (1) Paris et (Lavisse, II), 8. — (2) Lamartine, loc. cit. — (3) Duvergier de Hauranne, I, 291.
- Page 133. — (1) Cité par Madelin, *Ascension de Bonaparte*, d'après un rapport conservé aux Archives Nationales.
- Page 134. — (1) Conway, 439 et suiv. — (2) Le conventionnel Pierre Choudun, cité par Guillois, *La marquise de Condorcet*, 116 et suiv., affirme que Sieyès a essayé, dans le salon de Condorcet, de déterminer les Girondins à voter la mort du roi.
- Page 135. — (1) E. S. pol. Schriften, I, préf., XLIV et suiv.
- Page 136. — (1) Elsner, loc. cit., LXXIV-LXXV. — (2) Kuscinski, v° Sieyès.
- Page 137. — (1) Mallet du Pan, II, 491. — (2) *Notice*, 43.
- Page 139. — (1) *Notice*, 52.
- Page 141. — (1) Mathiez, *Annales*, 1928, 502 et suiv.
- Page 142. — (1) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 167.
- Page 144. — (1) Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention*, 73-74. — (2) Arch. parl. 1^{re} série, XXX, 1^{re} annexe à la séance du 10 septembre 1791 (matin).
- Page 145. — (1) Guillaume, *Introduction*. — (2) Guillaume, *ibid.*, XLVII.
- Page 146. — (1) *Notice*, 52. — (2) *Ibid.*
- Page 147. — (1) *Notice*, *ibid.* — (2) Guillaume, 578.
- Page 148. — (1) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 169.
- Page 149. — (1) E. S. pol. Schriften, I, préf., LXXXI. — (2) Sainte-Beuve, loc. cit.
- Page 150. — (1) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (2) Barère, II, 280. — (3) Elsner, *Opinions*, 220. — (4) *Notice*, 65; Clapham, 155-156.
- Page 151. — (1) Meyer, I, 258.
- Page 152. — (1) Barère, II, 263.
- Page 153. — (1) N° IV, 19. — (2) Aulard, *Paris sous la réaction thermidorienne*, I, 532. — (3) N° V, 192 et suiv.
- Page 156. — (1) Kuscinski, loc. cit.
- Page 157. — (1) La Revellière, I, 228 et suiv. — (2) Elsner, *Opinions*, 259, n. 1. — (3) Sorel, *L'Europe et la Révolution*, IV, 304 et suiv.
- Page 158. — (1) Voir E. S. pol. Schriften, I, préf., XCII et suiv., où Elsner raconte un déjeuner intime de 14 juillet, dans lequel il a fait valoir à Sieyès la nécessité de semer pour l'étranger. — (2) Bailleu, I, 41; — (3) Bailleu, I, 410.
- Page 159. — (1) Sorel, I, 326. — (2) Sorel, IV, 341; Bailleu, I, 393. — (3) Sorel, IV, 173.
- Page 161. — (1) Sorel, IV, 303. — (2) Sorel, IV, 342.
- Page 162. — (1) *Correspondance de Hollande*, DLXXXVI, 252.
- Page 163. — (1) *Correspondance de Hollande*, DLXXXVI, 296.
- Page 164. — (1) *Correspondance de Hollande*, DLXXXVII, 13. — (2) Sorel, IV, 315. — (3) Sorel, IV, 317. — (4) *Correspondance de Hollande*, DLXXXVII, 93.
- Page 165. — (1) Sorel, IV, 319. — (2) Sorel, IV, 333.
- Page 166. — (1) Sorel, IV, 355. — (2) Sorel, IV, 356.
- Page 167. — (1) Sorel, IV, 389.
- Page 168. — (1) La Revellière, I, 229 et suiv. — (2) Taillandier, 76.
- Page 169. — (1) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 284, n. 1. — (2) Stern, *R. F.*, XXXIX, 375 et suiv.

- Page 171. — (1) Durand de Maillane, 275.
 Page 172. — (1) *Commentaires*, I, 97 et suiv.
 Page 174. — (1) *Diplomate* du 18 frimaire an VIII.
 Page 175. — (1) Elsner, *Opinions*, 261. — (2) Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, II, 2 et suiv.
 Page 176. — (1) *Mémoires sur Carnot*, II, 6. — (2) La Revellière, I, 311 et suiv. — (3) Aulard, *Paris sous la réaction thermidorienne et le Directoire*, II, 355.
 Page 177. — (1) *Mémoires sur Carnot*, II, 9 et suiv.
 Page 178. — (1) Bailleu, I, 40.
 Page 179. — (1) Elsner, *Opinions*, 256. — (2) F.-J.-L. Meyer, I, 248-260.
 Page 180. — (1) Cité par Pariset, 298.
 Page 181. — (1) Aulard, *op. cit.*, II, 501 et 543. — (2) Barante, I, 380.
 Page 182. — (1) Barras, II, 172 et suiv. — (2) Aulard, *op. cit.*, III, 450-451. — (3) Nos XXV, XXVI et XXVII, 30.
 Page 183. — (1) *Ibid.*, 76 et suiv. — (2) Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, II, 317.
 Page 185. — (1) Voir pour les diverses pièces citées Archives Nationales, séries ADXVIII^A et AF^{III}.
 Page 186. — (1) AF^{III} pl. 2584, n° 12-18.
 Page 187. — (1) Aulard, *op. cit.*, IV, 154.
 Page 189. — (1) Aulard, *op. cit.*, IV, 193. — (2) Barras, II, 387 et suiv.
 Page 191. — (1) Taillandier, art. *Sieyès* (Biographie Didot).
 Page 193. — (1) Thibaudeau, *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, II, 319 et suiv.
 Page 194. — (1) Bailleu, I, 160.
 Page 196. — (1) Barras, III, 62. — (2) La Revellière, I, 431. — (3) Barras, III, 212-213. — (4) *Notice*, 55.
 Page 197. — (1) Guyot, 4. — (2) Bailleu, I, 157. — (3) Madelin, *Ascension de Bonaparte*, 217. — (4) *Narrateur universel* du 24 frimaire. — (5) Espitalier, 77.
 Page 198. — (1) Mme de Staël, II, 199. — (2) Correspondance de Napoléon, n° 2223. — (3) Espitalier, *loc. cit.* — (4) Bailleu, I, 166. — (5) Barras, III, 273.
 Page 199. — (1) Barras, III, 212-213. — (2) Thiers, *Révolution*, IX, 70.
 Page 200. — (1) Bailleu, I, 191 et suiv., voir, pour les citations suivantes, la même partie de ce recueil.
 Page 201. — (1) Arch. Nat., AF^{III} pl. 3399, 5-8.
 Page 202. — (1) Prusse, GCXXIII, 81. La plupart des citations qui suivent sont empruntées également à la correspondance conservée aux Archives des Affaires étrangères. — (2) Elsner, *Opinions*, 264, n. 1, et de nombreux biographes. — (3) Bailleu, I, 211.
 Page 203. — (1) Elsner, *Opinions*, 262 et suiv. — (2) Dampmartin (Barrière et Lescure, XXXIII), 397.
 Page 204. — (1) *Ibid.*
 Page 205. — (1) Bailleu, I, 214. — (2) Elsner, *loc. cit.*, prétend qu'il avait adopté pour l'exercice de ses fonctions un habit bleu très simple, à collet brodé d'une branche d'olivier, l'habit d'un « ministre de paix ». — (3) Dampmartin, 398.
 Page 207. — (1) Aulard, *Paris sous la réaction thermidorienne et le Directoire*, V, 183.
 Page 209. — (1) Bailleu, I, 245.
 Page 212. — (1) Bailleu, I, *Introd.*, XLI et *passim*.
 Page 213. — (1) Bailleu, I, 272.
 Page 214. — (1) Bailleu, I, 280 et suiv.
 Page 215. — (1) Dampmartin (Barrière et Lescure, XXXII), 403.
 Page 216. — (1) Archives Nationales, AF^{III} pl. 4200, 9-11. — (2) Brinkman, 276. — (3) Bailleu, I, 306.
 Page 217. — (1) Barras, III, 320. — (2) Barras, III, 343. — (3) Aulard, *Paris sous la réaction thermidorienne et le Directoire*, V, 593. — (4) La Revellière, II, 382.
 Page 218. — (1) Barras, III, 345. — (2) La Revellière, II, 385. — (3) La Revellière, II, 383 et suiv. — (4) Barras, III, 493. — (5) Barras, III, 366.
 Page 219. — (1) Barras, III, 369.
 Page 220. — (1) La Revellière, II, 385.
 Page 221. — (1) La Revellière, II, 418. — (2) Bailleu, I, 309. Mathiez (*Théophilanthropie*, 566) signale le rôle des catholiques constitutionnels et relève qu'avant le 30 prairial les *Annales de la Religion* (IX, n° 3) avaient salué avec joie l'élection de Sieyès et rappelé sa défense de la liberté des cultes en 1791. — (3) Barras, III, 384. — (4) Bailleu, I, 308. — (5) *Lettres de Mme Reinhard*, 104.
 Page 222. — (1) Barras, III, 421.
 Page 223. — (1) Barras, III, 442. — (2) Barras, III, 455.
 Page 224. — (1) Barras, III, 472-473. — (2) Barras, IV, 11.
 Page 226. — (1) Barras, IV, 12 et suiv.
 Page 227. — (1) La Revellière, II, 383.
 Page 228. — (1) Bailleu, I, 309. — (2) Barante, I, 40. Un peu plus tard, il sera question du duc d'Enghien (Madelin, *De brumaire à Marengo*, 294). — (3) Bailleu, I, 330. — (4) *Mémoires*

- de Fouché, I, 70-71. — (5) Fauche-Borel, *Mémoires*, II, 296.
- Page 229. — (1) Vandal, I, 115. — (2) Vandal, *loc. cit.* — (3) La Fayette, V, 104 et suiv.
- Page 230. — (1) *Mémoires sur Carnot*, II, 103. — (2) Barras, III, 486. — (3) Bailleu, I, 321. — (4) Archives de la Guerre, *Correspondance générale*.
- Page 231. — (1) Macdonald, 114. — (2) Vandal, I, 177. — (3) La Fayette, V, 124.
- Page 232. — (1) Bailleu, I, 303. — (2) *Mémoires de Joseph*, I, 77. — (3) Vandal, I, 179. — (4) *Mémoires de Lucien*, 266.
- Page 233. — (1) *Mémoires de Lucien*, 410.
- Page 234. — (1) Brinkman, 306. — (2) Vandal, I, 233. — (3) Barras, IV, 29. — (4) Caulaincourt, II, 297.
- Page 235. — (1) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1.
- Page 236. — (1) Vandal, I, 256 et suiv. — (2) Thihaudeau, *Mémoires sur le Consulat et l'Empire*, I, 15. — (3) Barras, IV, 37.
- Page 237. — (1) Barras, *ibid.* — (2) Le Couteux de Canteleu, 217 et suiv. — (3) Vandal, *loc. cit.* — (4) Barras, IV, 39. — Du Fresne de Beaucourt (6 et suiv.) raconte — d'après un document inédit (?) dont il ne mentionne pas l'origine — une assez romanesque histoire sur la mission de Duroc à Berlin au lendemain du 18 brumaire. Bonaparte aurait feint d'utiliser Duroc pour servir les projets de l'abbé tendant à installer le duc de Brunswick sur le trône de France. Il aurait ainsi amené Sieyès à rédiger des notes compromettantes.
- Page 238. — (1) *Mémoires de Joseph*, I, 77. — (2) *Notes manuscrites de Grouvelle*, cité par Vandal, I, 272. — (3) Rœderer, III, 327.
- Page 239. — (1) Archives de Chantilly, *Papiers de Condé*, série Z, CII, n° 281.
- Page 240. — (1) Vandal, I, 271. — (2) Montier, 379.
- Page 241. — (1) *Notes de Grouvelle*, cité par Vandal, I, 296. — (2) Sieyès lui-même aurait subi cette séduction, mais beaucoup plus tôt, s'il fallait en croire la *Gazette française* du 11 germinal an IV (Révolution française, XL, 566), qui fait de lui le rival malheureux de Bonaparte à la main de Joséphine. L'anecdote est plus que suspecte; mais la date à laquelle elle est rapportée est intéressante; elle prouve que depuis longtemps le général et Sieyès évoluaient dans le même milieu. — (3) Grouvelle, cité par Vandal, I, 298. — (4) Pour les événements généraux qui suivent et qui sont assez connus, nous ne pouvons songer à indiquer en détail les références (voir plus haut notre bibliographie). C'est le récit de Vandal, fait d'après des documents de l'époque non livrés à la publicité, qui nous a le plus servi.
- Page 248. — (1) *Mémorial*, IV, 397-398. — (2) Vandal, I, 409. — (3) Gaudin, I, 41 et suiv. Leurs relations étaient anciennes. Le 16 brumaire an IV déjà, Gaudin avait refusé les Finances pour complaire à Sieyès (Mathiez, *Le Directoire*, 51). — (4) Fouché, I, 149.
- Page 249. — (1) Mme Reinhard, 108-109. — (2) *Ibid.*, 110. — (3) Bailleu, I, 354. — (4) *Mémorial*, IV, 403. — (5) Fouché, I, 151.
- Page 250. — (1) Bulletin royaliste du 20 novembre, cité par Vandal, I, 442.
- Page 251. — (1) Fouché, I, 159.
- Page 252. — (1) Rœderer, III, 304. — (2) *Mémorial*, IV, 401.
- Page 253. — (1) Grouvelle, cité par Vandal, I, 504. — (2) Boulay, *Théorie de Sieyès*, 49. — (3) Boulay, 52; Bailleu, I, 354.
- Page 254. — (1) Vandal, I, 507. — (2) Grouvelle, cité par Vandal, I, 510. — (3) Taillandier, 167. On possède les feuillets de Daunou. Les corrections nées de la discussion chez Bonaparte sont inscrites au verso; elles bouleversent souvent le texte primitif.
- Page 255. — (1) Bailleu, I, 355. Mignet (*Sieyès*, 21) dira très justement : « Hardi d'esprit et dans l'occasion courageux de caractère, il était circospect et timide par orgueil. Il ne se livrait aux événements comme aux hommes que lorsqu'ils le recherchaient et pour ainsi dire le gâtaient... A chaque époque il fallait qu'on acceptât sa pensée ou sa démission. »
- (2) La Revellière, II, 424.
- Page 256. — (1) Bailleu, I, 355. — (2) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1.
- Page 257. — (1) Les pièces concernant cette dotation sont aux Archives Nationales, séries AD XVIII^A et surtout AF^{IV}. Voir en particulier, sur le remplacement de Crosne, un rapport de Gaudin aux consuls en date du 8 floréal (AF^{IV} pl. 57, n° 15); et, pour la description des immeubles et du mobilier, un procès-verbal de l'architecte Pierre Petit et un autre

- du commissaire Vincent (AF^{IV} pl. 68, n^{os} 3 et 4). — (2) Une note anonyme et sans date des Archives Nationales (AF^{IV} pl. 953, n^o 16) déclare que Sieyès, propriétaire depuis plusieurs années de la Ménagerie, est en train de vendre à S. M. pour six à sept cent mille francs ce même bien qui lui a été donné pour deux cent quatre-vingt mille francs. — (3) *Mémorial*, VI, 384. — (4) *Mémorial*, IV, 398 et suiv. — (5) Barras, IV, 171. — (6) La Revellière, II, 430.
- Page 258. — (1) *L'abbé Sieyès et le général de division Moulin*, 1853 (Bibl. Nat. Ln 27 14924), réclamation de Mme de Marouze, fille du général, contre les héritiers de Sieyès (voir aussi Tournier, *Les conventionnels en exil*, 132). La veuve du général était allée deux fois voir Sieyès à Bruxelles; ses démarches ayant été inutiles, elle avait intenté en 1836 devant le Tribunal de la Seine une action qui n'aboutit pas. — (2) S'agit-il de la quittance du Trésor public dont parle Mme de Marouze, concernant des fonds régulièrement votés et qui auraient été employés à récompenser des services rendus au 18 brumaire? Nous ne le savons pas avec certitude. La brochure de cette personne exaltée, qui a poursuivi la famille Sieyès de longues sollicitations, est très confuse. — (3) *Décade philosophique*, an VIII, 61. — (4) *Mémoires du chancelier Pasquier*, I, 187.
- Page 259. — (1) Gohier, II, 3 et suiv.
- Page 260. — (1) Grouvelle, cité par Vandal, I, 547; Thiry, *Sénat de Napoléon*, 40 et suiv. Bonaparte avait écrit à Sieyès (*Corresp.*, n^o 4444) qu'il lui paraissait juste de nommer au Sénat au moins dix militaires. Des quatre candidats qu'il proposait, Morard de Galles passa seul.
- Page 261. — (1) Mme Reinhard, 102-103. — (2) Vandal, I, 549. Voir la lettre de Benjamin Constant à Sieyès, Archives nationales, AA 63(220). « Aujourd'hui que les destinées de la République se rattachent à votre nom, il me serait doux de la servir sous ce nom qui rappelle à l'Europe les premiers principes de la liberté... Salut, respect, dévouement sans bornes. » C'est le même Benjamin Constant qui aurait écrit de sa main le portrait le plus noirci (ce qui n'est pas peu dire) que l'on connaisse de Sieyès, portrait retrouvé dans les papiers de Barras et dont l'authenticité, d'ailleurs, n'est nullement démontrée. (R. F., LXXIII, 289). L'auteur y dénie à Sieyès tout talent et toute probité, et invoque à son sujet le souvenir de Cagliostro. Dans des articles publiés en 1830 par la *Revue de Paris*, Benjamin Constant tient un langage fort différent. — (3) Cité par Vandal, I, 550.
- Page 263. — (1) Mme Reinhard, 114. — (2) Vandal, II, 54. — (3) Mme Reinhard, 115.
- Page 264. — (1) Mme Reinhard, 114; Vandal, II, 60. — (2) Bailieu, I, 364.
- Page 265. — (1) Bailieu, I, 364. — (2) Vandal, II, 180. — (3) Vandal, II, 188 et suiv.
- Page 266. — (1) Aulard, *aPris sous le Consulat*, I, 264. — (2) Archives de Chantilly, *Papiers de Condé*, série Z, CV.
- Page 267. — (1) Aulard, *Paris sous le Consulat*, I, 282. — (2) *Ibid.*, 326. — (3) *Ibid.*, 331. — (4) *Ibid.*, 331. — (5) *Ibid.*, 346. — (6) *Ibid.*, 356.
- Page 268. — (1) Aulard, 382. — (2) *Ibid.*, *ibid.*, 442. — (3) Cité par Vandal, II, 398. — (4) Vandal, II, 400.
- Page 269. — (1) Girardin, III, 175-188; Miot de Mérito, I, 294 et suiv. — (2) Grouvelle, cité par Vandal, II, 441. — (3) La duchesse d'Abrantès (VII, 64 et suiv.) prétend que Clément de Ris avait été entraîné dans cette affaire et que son célèbre enlèvement ultérieur avait pour but de lui reprendre des documents compromettants. Sur la mésaventure survenue à l'ami de Sieyès, on a donné les versions les plus variées : il aurait été la victime de Fouché suivant les uns, des Chouans suivant les autres, ou encore de simples voleurs. En tout cas, il n'est pas invraisemblable qu'il ait joué en 1800 un rôle de comparse. Cf. Madelin, *De brumaire à Marengo*, 296, n. 1. Voir aussi les dernières pages du roman de Balzac, *Une ténébreuse affaire*, 1841.
- Page 270. — (1) Miot de Mérito, I, 338, n. 1; Aulard dit, au contraire (*Paris sous le Consulat*, I, 771), que le nom de Sieyès fut imprimé en toutes lettres dans une autre édition du pamphlet. — (2) Aulard, *Paris sous le Consulat*, I, 454. — (3) *Ibid.*
- Page 271. — (1) Aulard, *ibid.*, 464 et 477. — (2) *Ibid.*, 483. — (3) *Ibid.*, 487. — (4) *Ibid.*, 493 et 505. — (5) *Ibid.*, 533.
- Page 272. — (1) Aulard, *ibid.* — (2) *Ibid.*, 505. — (3) *Ibid.*, 536. — (4) *Ibid.*, 558. — (5) *Ibid.*, 576.
- Page 273. — (1) Aulard, *ibid.*, 697. —

- (2) *Ibid.*, 775. — (3) *Ibid.*, 777. — (4) *Ibid.*, 796. — (5) *Ibid.*, 799. — (6) *Ibid.*, 804.
- Page 274. — (1) Aulard, *ibid.*, II, 48. — (2) *Ibid.*, 66. — (3) *Ibid.*, 137 et 155. Voir une version différente dans Guillois, *Le salon de Mme Helvétius*, 154, d'après lequel Sieyès, seul parmi ses amis, aurait été porté à des mesures de rigueur.
- Page 275. — (1) Aulard, *ibid.*, 308. — (2) Thiry, 82. — (3) Aulard, *ibid.*, III, 288. — (4) *Ibid.*, II, 390.
- Page 276. — (1) Aulard, *ibid.*, 404. — (2) Archives Nationales AF^{IV} carton 204. — (3) Aulard, *ibid.*, IV, 44. — (4) *Ibid.*, 153. — (5) Madelin, *Fouché*, I, 364, n. 1. — (6) Aulard, *ibid.*, IV, 327-328.
- Page 277. — (1) Thiry, 169 et suiv. — (2) Aulard, *ibid.*, 623. — (3) *Ibid.*, 663. — (4) *Ibid.*, 750. — (5) Grégoire, I, 125.
- Page 278. — (1) Aulard, *Paris sous le Premier Empire*, III, 645, 654, 656. — (2) Hamel, 44-45. — (3) Hamel, 160.
- Page 279. — (1) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (2) Sainte-Beuve, *Balzac*, 449. — (3) Aulard, *ibid.*, III, 495 (janvier 1808). — (4) Arch. Nat., CC 240, f° 136. — (5) Mme Reinhard, 387-388. — (6) Lacour-Gayet, II, 315. — (7) Arch. Nat., AF^{IV} carton 1532.
- Page 280. — (1) Néton, 439. — (2) Bourrienne, X, 277.
- Page 281. — (1) Thibaudeau, *Mémoires*, X, 350. — (2) Barère, IV, 237. — (3) Méneval, III, 401. — (4) Pouthas, 87.
- Page 282. — (1) Arch. Nat., F⁷ 3736. — (2) Duvivier, 7 et suiv. — (3) Duvivier, 20 et 64. — (4) Encore que, bien entendu, il ne faille pas prendre à la lettre les allégations furibondes de Gohier (II, 8). Mme de Marouze dira même plus tard que sa succession se monte à seize millions. — (5) Baudot, 226. — (6) Néton, 451. — (7) Arch. Nat., F⁷ 6949 d^r 11260.
- Page 283. — (1) Biographie Michaud, v° *Sieyès*. — (2) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 175. — (3) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (4) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 174.
- Page 284. — (1) Sainte-Beuve, *ibid.*, 174-175. — (2) Tradition orale, que nous tenons du professeur Georges Dumas. — (3) Duvivier, 56.
- Page 285. — (1) *Moniteur* du 24 juin 1836.
- Page 290. — (1) Cité par Joyau, 18. Cf. Liard, I, 58. — (2) Bertrand, I. — (3) Legrand, cité par Méric, *Histoire de M. Emery*, I, 19 et suiv.
- Page 291. — (1) Mornet, 181. — (2) *Notice*, 8. — (3) *Ibid.*, 10. — (4) Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1. — (5) Dumont, 65.
- Page 294. — (1) Rœderer, IV, 204. — (2) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 157. — (3) *Vues*, 1.
- Page 295. — (1) Condorcet, VI, 13. — (2) Pariset, *Sieyès et Spinoza*, 9.
- Page 298. — (1) Pariset, 5.
- Page 299. — (1) Œlsner, *Bruchstücke*, 187.
- Page 301. — (1) Locke, *Entendement humain*, III, x.
- Page 302. — (1) *Exposition raisonnée*, 3.
- Page 303. — (1) *Exposition raisonnée*, 6. — (2) Condillac, *Langue des calculs*.
- Page 304. — (1) Condillac, *Logique*, 107.
- Page 305. — (1) Condillac, *ibid.*, 121.
- Page 306. — (1) Richer-Sérizy, *Accusateur public*, n° IV, 20. — (2) Archives des Affaires étrangères, Prusse, CCXXIV, 85.
- Page 308. — (1) Montesquieu, *Esprit des lois*, XI, II.
- Page 309. — (1) Sainte-Beuve, *Sieyès*, 158. — (2) Esmein, *Droit constitutionnel*, I, 275.
- Page 310. — (1) Guerrier, 155. — (2) Guerrier, 196. — (3) Diderot, *art. Pouvoir*.
- Page 312. — (1) Mercier de la Rivière, *Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, XLIV, 443.
- Page 313. — (1) Boulay, 8.
- Page 314. — (1) Aulard (Champion), XV. — Bluntschli attribue cette traduction à Paul Usteri (Zweig, 121, n. 3).
- Page 319. — (1) Droz, III, 200.
- Page 322. — (1) Cette lettre, dont l'intérêt est minime, a comme objet de dénoncer une requête anonyme suspecte, adressée à Sieyès au nom de ses « frères et amis » pour lui demander d'organiser secrètement à Berlin une loge maçonnique. Sieyès y voit le désir de le compromettre. Le ministre, qui lui répond à la date du 11 nivôse, attribue en effet le factum à un royaliste. — (2) Daunou disait (Sainte-Beuve, *La Fayette*, 184, n. 1) que, vers la fin, les rares discours de Sieyès étaient faits par Desrenaudes.
- Page 324. — (1) Il a même été chargé un moment d'un cours de grammaire générale. On lit dans le *Moniteur* du 12 brumaire an VIII : « Le citoyen

- Desfontaines, ci-devant professeur dans l'Université, est aussi nommé à une chaire de grammaire générale à la place du directeur Sieyès ». — (2) Sainte-Beuve, Sieyès, 161.
- Page 325. — (1) Sainte-Beuve, *ibid.*, 162. — (2) Røderer, IV, 207. — (3) Sainte-Beuve, *ibid.*
- Page 326. — (1) Sainte-Beuve, 160-161. — (2) Røderer, IV, 204. — (3) *Ibid.*
- Page 329. — (1) *Privilèges*, 3. — (2) *Ibid.*, 13. — (3) *Ibid.*, 14.
- Page 330. — (1) *Privilèges*, 15. — (2) *Ibid.* — (3) *Ibid.*, 17. — (4) *Ibid.* — (5) *Ibid.*, 20.
- Page 331. — (1) *Privilèges*, 21. — (2) 22, n. 2. — (3) *Ibid.*, 23. — (4) *Ibid.*, 24.
- Page 332. — (1) *Privilèges*, 14. — (2) Voir plus haut, 53, n. 3. — (3) Voir plus haut, 33.
- Page 333. — (1) *Tiers État*, 30. — (2) Montlosier, I, 189.
- Page 334. — (1) *Tiers État* 30, n. 1. — (2) *Ibid.* — (3) *Ibid.*, 31. — (4) *Ibid.*, 32.
- Page 335. — (1) *Tiers État*, *ibid.* — (2) *Ibid.*, 36. — (3) *Ibid.*
- Page 336. — (1) *Tiers État*, 38. — (2) *Ibid.*, 40.
- Page 337. — (1) *Tiers État*, 41. — (2) *Ibid.*, 43. — (3) *Ibid.*, 45.
- Page 338. — (1) *Tiers État*, 47-48. — (2) *Ibid.*, 79.
- Page 339. — (1) *Tiers État*, 84.
- Page 340. — (1) *Vues*, 51; voir plus haut, 66. — (2) *Vues*, 97.
- Page 341. — (1) *Vues*, 151.
- Page 344. — (1) *Exposition raisonnée*, 2. — (2) *Ibid.*, 3. — (3) *Ibid.* — (4) *Ibid.*, 4. — (5) *Ibid.* — (6) *Ibid.*
- Page 345. — (1) *Exposition raisonnée*, 6. — (2) *Ibid.*, 7.
- Page 346. — (1) *Exposition raisonnée*, 8. — (2) *Ibid.*, 9-10. — (3) *Ibid.*, 10. — (4) *Ibid.*, 11.
- Page 347 (1) Arch. parl., 1^{re} série, VIII, 428. — (2) Esmein, *Droit constitutionnel*, I, 549. — (3) Boulay, 51.
- Page 348. — (1) *Exposition raisonnée*, 14.
- Page 351. — (1) *Exposition raisonnée*, 2.
- Page 352. — (1) *Observations*, 34.
- Page 353. — (1) *Richesse des Nations*, I, 1.
- Page 355. — (1) *Vues*, 21-22; *Tiers État*, 66; voir plus loin, chap. x, § 2.
- Page 356. — (1) *Dire sur le veto*, 15. — (2) *Exposition raisonnée*, 1.
- Page 357. — (1) « Tout le monde, aux temps révolutionnaires, admettait, soit pour ratifier, soit pour reviser, le vote direct du peuple. Une seule excep-
- tion : l'abbé Sieyès qui, comme on sait, méprisait le peuple », dit Tardieu, *La profession parlementaire*, 236. — (2) *Dire sur le veto*, 18-19. — (3) *Discours du 2 thermidor*. — (4) Réponse à Paine du 16 juillet 1791 (n° 197 du *Moniteur*).
- Page 361. — (1) *Observations*, 13-14. — (2) Saripolos (152 et suiv.) prétend que Sieyès est un véritable précurseur de la représentation proportionnelle, qu'il aurait réclamée en 1788-1789 dans le *Tiers État*. Il se fonde en particulier sur ce passage du chap. v : « Il est constant que dans la représentation nationale ordinaire et extraordinaire, l'influence ne peut être qu'en raison du nombre des têtes qui ont droit à se faire représenter. Le corps représentant est toujours, pour ce qu'il a à faire, à la place de la Nation elle-même. Son influence doit conserver la même nature, les mêmes proportions et les mêmes règles. » Mais le contexte montre que Sieyès ne conduit ici la lutte que contre les privilégiés. Il proteste contre l'inégalité des ordres. Il ne proteste pas contre le principe majoritaire. Il vient au contraire de dire : « Si l'on abandonne un seul instant ce principe de première évidence que la volonté commune est l'avis de la pluralité et non celui de la minorité, il est inutile de parler raison. » Au reste, Saripolos lui-même reconnaît (214) qu'en qualifiant à plusieurs reprises la loi de majorité de maxime incontestable, Sieyès exprime bien le sentiment général à la veille de la Révolution. Et la preuve n'est nullement apportée que ce soient là des arguments de façade, comme l'auteur semble le croire. — En notre sens Ferdinand-Dreyfus, R. F., LXIII, 348. — (3) *Tiers État*, 85.
- Page 362. — (1) *Tiers État*, 89.
- Page 363. — (1) *Dire sur le veto*, 10. — (2) *Ibid.*, 10-11. — (3) *Délibérations*, 35. — (4) *Ville de Paris*, 4.
- Page 364. — (1) *Tiers État*, 88-89.
- Page 365. — (1) Dodu, *passim*.
- Page 366. — (1) *Dire sur le veto*, 15-16.
- Page 367. — (1) *Dire sur le veto*, 16. — (2) *Ibid.* — (3) *Dire sur le veto*, 19.
- Page 368. — (1) *Vues*, 23-24.
- Page 370. — (1) Dumont, 66, n. 1. — (2) *Notice*, 9, n. 1.
- Page 371. — (1) *Vues*, 2.
- Page 372. — (1) *Vues*, 40-41. — (2) *Ibid.*, 30-31.
- Page 373. — (1) *Exposition rai-*

- sonnée, 11. — (2) *Ibid.* — (3) *Ibid.*, 12. — (4) *Ibid.*
- Page 374. — (1) *Tiers État*, 65. — (2) *Ibid.*, 66.
- Page 375. — (1) *Exposition raisonnée*, 12. — (2) La Fayette, IV, 36.
- Page 376. — (1) *Tiers État*, 67 et suiv. — (2) *Ibid.*, 69.
- Page 377. — (1) *Tiers État*, 70.
- Page 379. — (1) Vattel, *Droit des gens*, I, III, § 33; Esmein, *Droit constitutionnel*, I, 568 et suiv. — (2) *Exposition raisonnée*, 14. — (3) Art. 32 faisant suite à l'*Exposition raisonnée*.
- Page 380. — (1) Zweig, 116. — (2) *Discours du 2 thermidor*. — (3) *Exposition raisonnée*, 12. — (4) Art. faisant suite au *Discours du 18 thermidor*.
- Page 381. — (1) *Exposition raisonnée*, 11.
- Page 387. — (1) Turgot, *Œuvres*, éd. Daire, II, 502.
- Page 388. — (1) *Observations*, 3 et suiv.
- Page 389. — (1) *Observations*, 11. — (2) *Ibid.*, 14. — (3) Mignet, *Révolution française*, II, 275.
- Page 390. — (1) *Observations*, 16 et suiv.
- Page 391. — (1) *Observations*, 19. — (2) *Ibid.* — (3) *Exposition raisonnée*, 14.
- Page 392. — (1) *Observations*, 23. — (2) Constitution girondine, tit. II, art. 1^{er}. — (3) *Exposition raisonnée*, 14.
- Page 393. — (1) Boulay, 15. — (2) *Observations*, 22. — (3) *Ville de Paris*, 22. — (4) *Ibid.*, 23. — La Constitution de l'an III (tit. II, art. 16) devait exiger, à partir de l'an XII, pour l'inscription sur le registre civique, que l'on sût lire, écrire et exercer une profession mécanique.
- Page 394. — (1) Dumont, 199-200. — (2) *Observations*, 23. — (3) *Ibid.*, 24. — (4) *Ibid.*, 23.
- Page 395. — (1) *Observations*, 26. — (2) *Ibid.*, 30. — (3) *Ibid.*, 32.
- Page 396. — (1) *Observations*, 38-39.
- Page 397. — (1) *Observations*, 18. — (2) *Ibid.*, 35. — (3) *Ibid.*, 45.
- Page 398. — (1) *Observations*, 46.
- Page 399. — (1) *Ville de Paris*, 26.
- Page 400. — (1) Boulay, 12. — (2) *Ibid.*, 15.
- Page 401. — (1) Boulay, 35. — (2) *Ibid.*, 17. — (3) *Ibid.*, 19-20.
- Page 402. — (1) Boulay, 13. — (2) Thiers, *Consulat et Empire*, I, 77.
- Page 403. — (1) *Aperçu*, art. 37 et suiv. — (2) Mignet, *Révolution française*, II, 357 (plan figuratif).
- Page 404. — (1) Boulay, 40. — (2) *Ibid.*, 64 et suiv.
- Page 405. — (1) Voir, pour toute la critique du parlementarisme britannique, *Tiers État*, 61-64. — (2) *Ibid.*, 60.
- Page 406. — (1) *Discours du 2 thermidor*.
- Page 407. — (1) *Dire sur le veto*, 9. — (2) *Vues*, 135.
- Page 408. — (1) *Dire sur le veto*, 30. — (2) Voir par exemple : *Tiers État*, 87.
- Page 409. — (1) *Délibérations*, 53. — (2) *Vues*, 89 et suiv.
- Page 410. — (1) *Dire sur le veto*, 17. — (2) *Projet de déclaration*, art. 2.
- Page 414. — (1) Mignet, *Révolution française*, II, 357 (plan figuratif). — (2) Boulay, 22. — (3) Mignet, *ibid.*, II, 276. — (4) Boulay, 23.
- Page 415. — (1) Boulay, 27. — (2), *Ibid.*, 21.
- Page 416. — (1) *Délibérations*, 4.
- Page 417. — (1) *Tiers État*, 69-70.
- Page 418. — (1) Durand de Maillane, 275. — (2) Cette brochure a été, avec d'autres réfutations, réunie au recueil (incomplet) des œuvres de Sieyès qui figure à la collection Portiez de l'Oise (Bibliothèque de la Chambre des Députés).
- Page 419. — (1) Arch. parl., 1^{re} série, XXX, 37. — (2) *Ibid.*, 45. — (3) *Ibid.*, 112. — (4) Arch. parl., 1^{re} série, LXII, 420 et suiv. (annexe à la séance du 17 avril 1793, où Romme a fait son rapport sur les projets de déclarations des droits.) — (5) Duvergier de Hauranne (I, 360) y voit, non sans exagération, le modèle de Sieyès. — (6) Arch. parl., *ibid.*, LXVI, 258, 576. — (7) Saint-Just, II, 530 et suiv. — (8) Blondel, 170, n. 2.
- Page 420. — (1) Ainsi Kersaint, dans son projet, écrit juré au lieu de jury. — (2) Boulay, 33. — (3) *Ibid.*, 62.
- Page 421. — (1) Miot de Mérito, I, 270 et suiv. — (2) Boulay, 70. — (3) *Ibid.*, 36 et suiv.
- Page 422. — (1) *Discours du 18 thermidor*. — (2) *Ibid.* — (3) *Ibid.*
- Page 425. — (1) Boulay, 38.
- Page 427. — (1) Boulay, *ibid.*
- Page 428. — (1) *Discours du 18 thermidor*.
- Page 430. — (1) Boulay, 33. — (2) Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 60-68.
- Page 431. — (1) Constitution girondine, titre X, sect. III, art. 2. — (2) *Discours du 18 thermidor*.
- Page 433. — (1) Boulay, 32. — (2) Rœderer III, 196, n. 1. — (3) Miot de

- Mélito, I, 270 et suiv. — (4) Boulay, 37. — (5) Thiers, *Consulat et Empire*, I, 86.
- Page 435. — (1) *Dire sur le veto*, 4.
- Page 436. — (1) *Dire sur le veto*, 8.
- Page 439. — (1) Michelet, II, 287.
- Page 442. — (1) Thibaudeau, *Discours du 24 thermidor*.
- Page 443. — (1) Moreau, 70 et suiv. — (2) Boulay, 27.
- Page 444. — (1) Mignet, *Révolution française*, II, 275. — (2) *Ibid.*, 276. — (3) *Notice* (10).
- Page 445. — (1) Boulay, 25.
- Page 446. — (1) Boulay, *ibid.* — (2) *Ibid.*, 26. — (3) Roederer, III, 303, n. 1.
- Page 447. — (1) Boulay, *ibid.* — (2) *Ibid.*, 30. — (3) *Ibid.* — (4) *Ibid.*, 31 et 26.
- Page 448. — (1) Boulay, 26-27. — (2) Constitution girondine, t. V, sect. 1, art. 1 et 2.
- Page 449. — (1) Vandal, I, 500, n. 1. — (2) *Ibid.*, 502; Roederer, III, 303, n. 1.
- Page 450. — (1) Boulay, 26 et suiv. Le Sénat napoléonien devait plus tard en fait bénéficier d'une compétence militaire étendue. Cf. Thiry, *Rôle du Sénat*.
- Page 451. — (1) Cambacérès, cité par Vandal, II, 168. — (2) Boulay, 28. — (3) *Ibid.*, 29.
- Page 452. — (1) Boulay, 27.
- Page 453. — (1) *Ville de Paris*, 26. — (2) Boulay, 16.
- Page 455. — (1) Boulay, 29. — (2) Mignet, *Révolution française*, II, 275.
- Page 456. — (1) Vandal, II, 149. — (2) *Exposition raisonnée*, 15. — (3) *Dire sur le veto*, 24; *Discours du 2 thermidor*.
- Page 457. — (1) Boulay, 27. — (2) *Discours du 18 thermidor*.
- Page 458. — (1) Boulay, 27.
- Page 459. — (1) Henrion de Pansey, 3. — (2) *Ibid.*, 4. — (3) *Délibérations*, 49.
- Page 462. — (1) *Délibérations*, 47.
- Page 463. — (1) *Tiers État*, 63.
- Page 464. — (1) Archives des Affaires étrangères, Prusse, CCXXIV, 45. — (2) *Ville de Paris*, 31 — (3) *Ibid.*
- Page 465. — (1) Elsner (*Opinions*, 259) semble cependant lui prêter un plan de « régénération militaire », qu'il aurait « tiré de son portefeuille deux ans après l'avoir conçu, pour en faire hommage à un grand général » (?) — (2) *Ministère de la Guerre*, 3.
- Page 466. — (1) *Ministère de la Guerre*, 4. — (2) *Ibid.*, 5.
- Page 467. — (1) *Ministère de la Guerre*, 6. — (2) *Ibid.*
- Page 468. — (1) *Ministère de la Guerre*, 14.
- Page 469. — (1) *Ministère de la Guerre*, 17. — (2) *Ibid.*, 18 et 22.
- Page 470. — (1) *Ministère de la Guerre*, 23.
- Page 471. — (1) *Ministère de la Guerre*, 28.
- Page 472. — (1) *Ville de Paris*, 31.
- Page 473. — (1) *Délibérations*, 56 et suiv. — (2) *Vues*, 92.
- Page 476. — (1) *Vues*, 72. — (2) *Ibid.*, 156.
- Page 477. — (1) Séance du 16 frimaire an IV.
- Page 478. — (1) Boulay, 41.
- Page 479. — (1) Esmein, *Histoire du droit français de 1789 à 1814*, 96 et suiv.; Brissot (II, 256) signale que Sieyès, qui régnait en despote au comité de constitution, s'était opposé catégoriquement aux vues communiquées par Bentham sur l'organisation des tribunaux. — (2) *Vues*, 123. — (3) Boulay, 28.
- Page 486. — (1) Esmein, *op. cit.*, 96. — (2) Desjardins, 18. En particulier, le projet de Sieyès n'a joué aucun rôle dans la réorganisation judiciaire du Consulat. Tout au plus, le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (art. 78) lui a-t-il emprunté le titre de *grand juge*, mais en le détournant de son acception primitive, pour l'appliquer au seul ministre de la Justice.
- Page 487. — (1) Seligman, I, 291 et suiv. — (2) Duport, projet du 29 mars 1790.
- Page 489. — (1) Seligman, I, 297.
- Page 490. — (1) *Notice*, 13. — (2) *Exposition raisonnée*, 11.
- Page 491. — (1) Daunou, *Essai sur l'instruction publique* (Guillaume, 584-585).
- Page 492. — (1) Voir, pour les citations qui suivent de ces articles, la brochure *Lakanal à ses collègues qui les reproduit et que M. Guillaume a insérée dans son recueil Procès-verbaux du comité d'instruction publique de la Convention*, I, 567 et suiv.
- Page 499. — (1) Daunou *Essai sur l'instruction publique* (Guillaume, I, 581 et suiv.).
- Page 503. — (1) *Observations sommaires* 11.
- Page 504. — (1) *Observations sommaires*, 12.
- Page 505. — (1) *Projet d'un décret provisoire*, 6. — (2) *Ibid.*, 9. — (3) *Ibid.*, 21.
- Page 511. — (1) *Projet de loi contre les délits qui peuvent se commettre par la voie de l'impression, etc.*, 2.
- Page 513. — (1) *Projet*, 8.
- Page 514. — (1) Söderhjelm, 125.
- Page 517. — (1) *Opinion du 7 mai*, 13-14.
- Page 518. — (1) Boulay, 16-17.
- Page 519. — (1) Boulay, 41-42.

- Page 524. — (1) Mignet, *Révolution française*, II, 282.
- Page 525. — (1) Boulay, 58-59. — (2) *Ibid.*, 59-60. — (3) *Ibid.*, 61-62. — (4) *Ibid.*, 71.
- Page 527. — (1) Boulay, 72-73.
- Page 530. — (1) Thiry, *Le Sénat napoléonien*, 191-211.
- Page 532. — (1) P. de la Gorce, *Histoire du Second Empire*, I, 25. — (2) L'institution d'un Sénat conservateur en particulier, défendue par Destutt de Tracy dans ses *Commentaires sur l'Esprit des Lois* de Montesquieu, parus en 1819, avait été préconisée à nouveau par Berriat Saint-Prix dans un plan de constitution publié en mars 1848 et dans un ouvrage de 1851 intitulé *Théorie du droit constitutionnel français*.
- Page 539. — (1) Boulay, 8.
- Page 540. — (1) Correspondance de Napoléon, n° 2223. — (2) Guyot, 9 et suiv.
- Page 541. — (1) Palma, 535.
- Page 542. — (1) Palma, *ibid.*
- Page 543. — (1) Guyot, 23. — Sur la constitution élaborée à Lyon, dont Roederer fut l'un des principaux artisans, cf. A. Pingaud, I, 280 et suiv. Le même auteur signale (II, 439), d'après la correspondante de l'Agence de renseignements du comte d'Antraigues, que Sieyès aurait assisté, le 5 février 1805, à un conseil improvisé réuni par Napoléon pour la transformation de la République italienne en monarchie.
- Page 544. — (1) Palma, 553.
- Page 546. — (1) Mémoires et correspondance du roi Joseph, IV, 180 et suiv.
- Page 549. — (1) A côté de ces imitations caricaturales, on pourrait signaler le cheminement dans les constitutions étrangères d'idées lancées par Sieyès. Zweig (426, n. 2) montre par exemple les progrès réalisés dans les constitutions allemandes par l'idée de juridiction constitutionnelle. Mais, comme les ressemblances organiques sont ici assez lointaines, nous retombons sur l'influence exercée par Sieyès dans le domaine des principes généraux.
- Page 550. — (1) Joseph-Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, 14 et suiv.
- Page 552. — (1) Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, I, 121 et suiv. — (2) B. Constant, *Principes de Politique*, éd. Laboulaye, I, 13. — (3) Royer-Collard (Arch. parl., 2^e série, XLIX, 566). — (4) Guizot, I, 93. — (5) Guizot, II, 150.
- Page 553. — (1) Rossi, I, 248. — (2) *Ibid.*, I, 11. — (3) *Revue de Paris*, 1^{re} série, XI, 115 et suiv.; XVI, 102 et suiv., 221 et suiv.; R. F., LXXXIII.
- Page 555. — (1) Picavet, *Kant en France*, XXXV. — (2) Barni, *Kant et la Révolution française*, *Revue de Paris*, 15 mars 1856, 481 et suiv. La réponse apocryphe de Kant a paru sous le titre *Antwortsschreiben des Professors Kant in Königsberg and den Abt Sieyès in Paris*, 1796, aus dem lateinischen Originale übersetzt, 1797. Elle renvoie Sieyès aux enseignements de la Bible. — (3) Meyer, I, 258. — (4) Kant (Aulard), 11. — (5) Barni, 504-505; Delbos, 714-715.
- Page 556. — (1) Delbos, 720. — (2) Treitschke, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, 4^e éd., II, 99 et suiv., 109 et suiv. Il est à noter cependant que le libéralisme hostile à l'Etat avait déjà eu quelques représentants isolés outre-Rhin. Sans remonter jusqu'à Althusius, en qui Gierke a voulu voir l'ancêtre lointain de la Révolution française, A. L. von Schlozer (*Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre*, Göttingen, 1793) avait comparé l'Etat à une caisse de secours contre l'incendie artificiellement créée pour l'utilité commune. — (3) Rotteck, préf., IX. — (4) Treitschke, *ibid.*, 109.
- Page 557. — (1) Rotteck, II, 175. — (2) *Ibid.*, 184. — (3) *Ibid.*, 185. — (4) Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volkvertretung* (Zeitschrift für Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften, 1893, II, 14-67). Bluntschli (371) avait déjà reconnu en Sieyès la plus pure et la plus lumineuse expression scientifique de la Révolution française et déclaré qu'il avait imprimé sa marque à tout le droit de son époque.
- Page 558. — (1) Laband, I, 443 et suiv. — (2) Miceli, *La rappresentanza politica*, 1892.
- Page 560. — (1) Esmein, *Droit constitutionnel*, I, 542-543.
- Page 561. — (1) Joseph-Barthélemy et Paul Duez, 76. — (2) Esmein, *ibid.*, *passim*, notamment 301 et 367.
- Page 562. — (1) *Exposition raisonnée*, 4. — (2) *Ibid.*, art. 28. — (3) Esmein, *ibid.*, I, 291. Dans une conférence faite il y a quelques années à Paris sur les institutions britanniques, sir John Simon relevait de même comme un des traits essentiels de la civilisation

- politique anglaise que l'État existe pour l'individu et non l'individu pour l'État. — (4) *Ibid.*, 296.
- Page 563. — (1) Hauriou, *Principes de droit public*, 630.
- Page 564. — (1) Carré de Malberg, *Théorie générale de l'État*, II, 172 et suiv. — (2) Esmein, *ibid.*, I, 367.
- Page 565. — (1) Esmein, *ibid.* — (2) Carré de Malberg, *ibid.*, II, 190 et suiv.
- Page 566. — (1) Esmein, *ibid.*, 407. — (2) Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, 204.
- Page 568. — (1) Carré de Malberg, *Théorie générale de l'État*, II, 207. — (2) Pour la théorie de la représentation chez Hauriou, voir surtout *Principes de droit public*, 629-636 et *Droit constitutionnel*, 197-208. — (3) Esmein, *ibid.*, 409.
- Page 569. — (1) Carré de Malberg, *État*, II, 226, n. 23.
- Page 570. — (1) Esmein, *ibid.*, 312.
- Page 575. — (1) Carré de Malberg, *État*, II, 227 et suiv. Voir aussi Saleilles, *Nouvelle Revue historique*, 1899, 593-595.
- Page 576. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, 297 et suiv.
- Page 579. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, II, 488-489, 524 et suiv. — (2) *Ibid.*, II, 573-574.
- Page 580. — (1) La Fayette, IV, 36.
- Page 581. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, *passim*. (notamment, I, 65-67).
- Page 582. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, II, 504.
- Page 583. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, 510, n. 6.
- Page 585. — (1) Voir, pour un exposé juridique de la question, le discours prononcé le 23 juin 1884 à la Chambre des Députés par Adrien Bastid. — (2) Barthélemy et Duez, 896.
- Page 586. — (1) Carré de Malberg, *ibid.*, 552. — (2) *Ibid.*, 521 et suiv.
- Page 587. — (1) Huber, 39 et suiv.
- Page 589. — (1) Otto Mayer, 174 et suiv. — (2) Duguit, *Droit constitutionnel*, II, 54 et suiv. — (3) *Exposition raisonnée*, 11.
- Page 590. — (1) *Exposition raisonnée*, 15-16. — (2) Eilsner, *Opinions*, 82.
- Page 592. — (1) *Ministère de la Guerre*, 15. — (2) Hauriou, *Droit administratif*, liv. IV, tit. II.
- Page 593. — (1) Barthélemy et Duez, 197. — (2) Duguit, *ibid.*, II, 469 et suiv. — (3) *Discours du 7 mai 1791*, 19.
- Page 594. — (1) Hauriou, *Droit administratif*, 25. — (2) Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 2.
- (3) *Exposition raisonnée*, 11.
- Page 595. — (1) *Exposition raisonnée*, 14. — (2) Hauriou, *Droit administratif*, 2. — (3) Hauriou, *Théorie de l'institution*, 2. — (4) *Ibid.*, 44.
- Page 596. — (1) *Exposition raisonnée*, 11.
- Page 598. — (1) S. 22. 1. 394, Berton. Les décrets de l'ancien gouvernement qui ont toujours été exécutés comme loi doivent en conserver la force jusqu'à ce qu'ils aient été légalement abrogés ou modifiés. L'avocat général avait dit dans cette affaire: «Plusieurs de vos arrêts ont reconnu, ont établi qu'un décret de l'ancien gouvernement pouvait former dérogation à une loi si le corps chargé d'en prononcer l'annulation jugeait à propos de garder le silence.»
- Page 599. — (1) Jaffin, *passim*. — (2) Barthélemy et Duez, 208.
- Page 602. — (1) *Journal Officiel*, Documents parlém., sess. ord., 1903, 99. — (2) *Ibid.*, 97. — (3) *J. O.*, Doc. parl., ch., S. O., 1924, n° 6298.
- Page 604. — (1) Blondel, 250. — (2) Cass. crim., 11 mai 1833, Paulin, S. 1833. 1. 357. — (3) C. d'E., 7 août 1909, Winckell, S. 3. 145, note Hauriou. — (4) C. d'E., 1^{er} mars 1912, Tichit, S. 1913. 3. 137, note Hauriou.
- Page 605. — (1) Carré de Malberg, *État*, II, 614 et suiv.
- Page 607. — (1) Charmont, *passim*.
- Page 608. — (1) Duguit *Droit constitutionnel*, I, préface, vi-vii.
- Page 611. — (1) *Dire sur le veto*, 13. — (2) *Vues*, 16-17. — (3) Duguit, *ibid.*, I, 401. — (4) *Ibid.*, I, 394. — (5) Boulay, 19, n., et son *Essai*, 112 et suiv.
- Page 612. — (1) *Dire sur le veto*, 15. — (2) Duguit, *ibid.*, I, 412.
- Page 613. — (1) *Exposition raisonnée*, 15-16.
- Page 614. — (1) Gurvitch, 5. — (2) Hauriou, *Droit constitutionnel*, 2.
- Page 615. — (1) Hauriou, *Précis de droit public*, 800, et, pour les développements qui suivent, 799-812. — (2) *Ibid.*, 810.
- Page 616. — (1) Hauriou, *Droit constitutionnel*, préf., v-vi. — (2) Voir notamment Rocco et Chimienti. — (3) Hauriou, *ibid.*, 143.
- Page 617. — (1) Boulay, 18-19.
- Page 619. — (1) Prélôt, 99 et suiv. — (2) Mankiewicz, 86. — (3) Prélôt, 139-140. — (4) Bonnard, *passim* (notamment 41); Cot, 43 et suiv.
- Page 620. — (1) Hitler, *passim* (notamment 493).
- Page 621. — (1) Bonnard, 89; Cot, 246.

C'est du moins la théorie officielle d'aujourd'hui. Mais, avant l'avènement du régime, Hitler exposait dans *Mein Kampf* un système différent (379) : il envisageait une mise en cause de la responsabilité du Führer, qui n'était alors que le chef d'un parti, dans une élection nouvelle faite par tous les membres du parti.

Page 623. — (1) Les diplomates étrangers ont été frappés parfois des différences qui opposaient l'abbé à son entourage. Mais il leur arrive de les interpréter dans un sens favorable à Sieyès, plus difficile d'abord en apparence que la plupart de ses collègues, plus réellement policé néanmoins.

C'est ainsi que Brinkman (279), qui ne l'aimait pourtant pas beaucoup, note, après avoir relevé son humeur intraitable : « Heureusement pour ceux qui ont besoin de gagner son suffrage, il est en même temps très sensible à la délicatesse des procédés comme aux égards personnels et à la considération distinguée qu'on peut témoigner *sans flatterie et sans bassesse* à l'étendue de son esprit; et sous ces rapports mêmes le contraste qu'on observe entre lui et ses collègues ne saurait être qu'à son avantage. » —

(2) *Revue de Paris*, 15 juin 1938, 877.
Page 625. — (1) Benjamin Constant (*R. F.*, LXXIII, 301).

ERRATUM

A la page 22 *in fine*, au lieu de : il n'en eut qu'un fils, lire : il n'en eut qu'une fille.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — L'HOMME ET LA VIE.	15
CHAPITRE I. — L'INITIATION (1748-1789)	18
§ 1. Fréjus, 18. — § 2. L'ascendance, 20. — § 3. Prétentions nobiliaires? 20. — § 4. Frères et sœurs, 22. — § 5. Indépendance foncière, 24. — § 6. Premières études, 25. — § 7. Le départ pour Paris, 26. — § 8. Saint-Sulpice, 27. — § 9. Sieyès autodidacte, 29. — § 10. Les premiers protecteurs, 31. — § 11. Premiers contacts avec le monde, 32. — § 12. Sieyès quémendeur forcé, 33. — § 13. Tréguier, 33. — § 14. Les États de Bretagne, 35. — § 15. La chapelle de Madame Sophie, 36. — § 16. Débats familiaux, 37. — § 17. Nouvelles impatiences, 38. — § 18. Chartres, 39. — § 19. Sieyès administrateur, 41. — § 20. L'Assemblée provinciale de l'Orléanais, 42. — § 21. Quelques versions sur l'attitude de Sieyès à la veille de la Révolution, 46. — § 22. Sieyès et la vie sociale, 47. — § 23. Sieyès et la maison d'Orléans, 50. — § 24. La crise des brochures, 51. — § 25. Les élections aux États généraux, 53.	
CHAPITRE II. — LE COMBAT (1789-1799)	57
SECTION I. — <i>De 1789 à 1792.</i>	57
§ 1. La vérification des pouvoirs, 58. — § 2. Constitution de l'Assemblée, 63. — § 3. Les conséquences. Le Jeu de Paume. La séance royale, 66. — § 4. Sieyès, les partis et les hommes, 69. — § 5. Premiers débats, 72. — § 6. Amorce de l'œuvre constituante, 75. — § 7. Sieyès homme de la gauche, 78. — § 8. Brusque revirement : affaires ecclésiastiques, 79. — § 9. Suite de l'œuvre constituante, 82. — § 10. Sieyès modéré, 86. — § 11. L'organisation administrative, 87. — § 12. La liberté de la presse, 92. — § 13. L'organisation judiciaire, 94. — § 14. Démêlés avec la gauche. Sieyès président, 99. — § 15. Pourparlers avec Mirabeau, 103. — § 16. Projets de revision constitutionnelle, 109. — § 17. La guerre religieuse, 110. — § 18. Sieyès aux prises avec la faction laméthique, 113. — § 19. Après Varennes, 119. — § 20. Conclusion sur Sieyès Constituant, 122. — § 21. L'Assemblée législative, 124. — § 22. Les élections à la Convention, 128.	
SECTION II. — <i>La Convention.</i>	131
§ 1. Sieyès et les partis, 131. — § 2. Sieyès et les comités, 133. — § 3. Le procès du roi, 133. — § 4. L'administration de la guerre, 137. — § 5. Les travaux constitutionnels, 139. — § 6. Gironde et Montagne aux prises, 143. — § 7. Le comité d'instruction publique, 144. — § 8. La Terreur, 148. — § 9. Le 9 thermidor et ses suites, 151. — § 10. Rentrée en scène, 153. — § 11. Le problème constitutionnel après Thermidor, 156. — § 12. Sieyès président, 157. — § 13. Sieyès et la politique extérieure, 157. — § 14. La Constitution de l'an III, 168. — § 15. Dernières convulsions de l'Assemblée, 172.	

SECTION III. — *Le Directoire*. 174

§ 1. Mise en marche de la Constitution, 174. — § 2. Le travail des commissions, 177. — § 3. Nouvelles formes d'action politique, 180. — § 4. Vers le 18 fructidor, 183. — § 5. L'attentat providentiel, 184. — § 6. Le 18 fructidor, 187. — § 7. Sieyès proscripteur, 194. — § 8. Premiers contacts avec Bonaparte, 196. — § 9. La mission à Berlin, 199. — § 10. Sieyès directeur, 217. — § 11. Le 30 prairial, 219. — § 12. Sieyès en guerre avec les Jacobins, 222. — § 13. Sieyès et la conspiration des modérés, 227.

SECTION IV. — *Le 18 brumaire*. 232

§ 1. Sieyès et Bonaparte, 232. — § 2. Les deux journées, 237. — § 3. Le Consulat provisoire, 248. — § 4. La Constitution de l'an VIII, 250. — § 5. Otium cum dignitate, 256.

CHAPITRE III. — L'EFFACEMENT (1800-1836) 260

§ 1. L'installation du Consulat, 260. — § 2. Premiers débats : Sieyès et l'opposition parlementaire, 262. — § 3. L'« exil » de Sieyès, 263. — § 4. L'heure du discrédit, 264. — § 5. Sieyès et l'opposition jacobine, 266. — § 6. Une atmosphère de conspiration, 267. — § 7. La vie souterraine des Assemblées, 273. — § 8. L'Empire, 277. — § 9. L'ébranlement de 1814-1815, 279. — § 10. L'exil à Bruxelles, 282. — § 11. La mort, 284.

DEUXIÈME PARTIE. — L'ŒUVRE ET LES IDÉES. 289

CHAPITRE I. — LA FILIATION SPIRITUELLE 289

— II. — LES ÉCRITS 313

— III. — LA LANGUE ET LA COMPOSITION 323

— IV. — LA DESTRUCTION DE L'ANCIEN RÉGIME. 328

— V. — LES DROITS DE L'HOMME 342

— VI. — LA REPRÉSENTATION. 352

— VII. — L'UNITÉ NATIONALE 360

— VIII. — L'ART SOCIAL ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC. 370

— IX. — POUVOIR CONSTITUANT ET POUVOIRS CONSTITUÉS 375

— X. — L'ORGANISATION POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE 386

§ 1. La redistribution du territoire, 387. — § 2. L'organisation électorale, 389. — § 3. L'organisation législative, 404. — § 4. L'organisation constituante et le Jury constitutionnaire, 416. — § 5. L'organisation exécutive et gouvernementale, 434. — § 6. L'organisation administrative, 452. — § 7. L'organisation municipale, 458.

CHAPITRE XI. — LA FORCE COERCITIVE ET L'ARMÉE. 462

— XII. — LES FINANCES. 472

— XIII. — LA JUSTICE 478

— XIV. — L'ENSEIGNEMENT 490

— XV. — L'ORGANISATION RELIGIEUSE 500

— XVI. — L'ORGANISATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES. 508

<i>TROISIÈME PARTIE. — L'INFLUENCE SPIRITUELLE . . .</i>	523
<i>CHAPITRE I. — LES IMITATIONS LITTÉRALES FRANÇAISES</i>	524
— <i>II. — LES IMITATIONS LITTÉRALES ÉTRAN-</i> <i>GÈRES.</i>	539
— <i>III. — SIEYÈS ET LES ÉCRIVAINS POLITIQUES.</i>	550
— <i>IV. — SIEYÈS ET LA DOCTRINE MODERNE DU</i> <i>DROIT PUBLIC</i>	559
SECTION I. — <i>La théorie des droits individuels et de la souverai-</i> <i>neté nationale.</i>	560
— II. — <i>La théorie de la représentation.</i>	567
— III. — <i>La théorie du pouvoir constituant et de la revision.</i>	577
— IV. — <i>La théorie de l'administration et des services publics.</i>	588
<i>CHAPITRE V. — LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITÉ</i> <i>ET LES ASPIRATIONS ACTUELLES. . . .</i>	597
— VI. — <i>LA PENSÉE DE SIEYÈS ET LA PHILO-</i> <i>SOPHIE JURIDIQUE CONTEMPORAINE</i>	606
<i>CONCLUSION</i>	622
BIBLIOGRAPHIE.	627
ICONOGRAPHIE	635
RÉFÉRENCES ET NOTES.	636

TABLE DES GRAVURES

<i>PORTRAITS DE SIEYÈS PAR BRÉA</i>	Frontispice
<i>CARICATURE RÉVOLUTIONNAIRE SUR LA REMISE DE LA CONSTITUTION.</i>	119
<i>CARICATURE DE SIEYÈS.</i>	263
<i>PORTRAIT DE SIEYÈS PAR DAVID.</i>	279

Vu, le 27 Octobre 1938

*Le Doyen de la Faculté des Lettres
de l'Université de Paris*

J. VENDRYÈS

Vu

ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris

G. ROUSSY

BRODARD & TAUPIN
COULOMMIERS-PARIS
(France) 27774-1-1939.

